UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

DE LA LIQUIDATION
DE L'ORDONNANCEMENT ET DU PAYEMENT
DES DÉPENSES PUBLIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRESENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 16 Janvier 1897, à 3 heures et demie

Par O. DAVY

Président : M. J. MARIE, Professeur.

Suffragants : M. BOUVIER, Agrégé. M. DEBRAY, Agrégé.

PARIS
HENRI JOUVE, ÉDITEUR
15, RUE RACINE, 15

1897

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542701_0036

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

DE LA LIQUIDATION
DE L'ORDONNANCEMENT ET DU PAYEMENT
DES DÉPENSES PUBLIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRESENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 16 Janvier 1897, à 3 heures et demie

Par O. DAVY

Président : M. J. MARIE, Professeur.

Suffragants : M. BOUVIER, Agrégé. M. DEBRAY, Agrégé.

PARIS

HENRI JOUVE, ÉDITEUR

15, RUE RACINE, 15

1897

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Lorsqu'on étudie dans notre droit fiscal moderne les règles auxquelles sont soumises les dépenses de l'État et des autres établissements publics, trois opérations d'ordre absolument distinct apparaissent de suite comme se référant à cet objet : la liquidation, l'ordonnancement et le payement.

La liquidation peut être définie « la détermination administrative du montant de la dette de l'État vis-à-vis de chacun de ses créanciers, après examen des pièces justificatives. » (1)

Quant à l'ordonnancement, c'est « la confection du titre en vertu duquel le créancier peut obtenir le payement des sommes liquidées à son profit. » (2)

Le payement, enfin, est l'acquittement par des fonctionnaires spéciaux, appelés comptables, des dettes

(1) Stourm, Le budget, p. 490.
(2) *Id.*

de l'État ou des autres établissements publics régulièrement liquidées et ordonnancées.

Ces définitions font apparaître l'importance des opérations successives auxquelles donne lieu le règlement des dépenses de tous les établissements publics. Deux surtout sont essentielles, l'ordonnancement et le payement. Ce n'est, en effet, que pour plus d'ordre et de clarté que l'on distingue la liquidation de l'ordonnancement. Il est évident qu'avant d'établir un titre qui donne le droit d'exiger un payement, le fonctionnaire, chargé de délivrer ce titre, doit s'assurer que celui qui le reçoit a bien réellement le droit de le recevoir. L'ordonnancement implique donc forcément la liquidation, et, si on les distingue, c'est surtout à raison du grand intérêt des questions parfois soulevées par la liquidation.

La distinction entre l'ordonnancement et le payement est au contraire fondamentale. Dans l'ancien régime même, où les règles du droit financier sont cependant si incertaines et si confuses, elle paraît généralement avoir été connue et appliquée. Actuellement, elle est formellement consacrée dans l'article 17 du décret du 31 mai 1862, qui dispose que les fonctions d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptable.

C'est à la recherche des motifs qui justifient cette

séparation profonde entre l'ordonnancement et le payement, et à l'analyse des conséquences multiples qui en découlent, que nous allons tout d'abord nous consacrer. Puis nous étudierons successivement les règles de l'ordonnancement des dépenses dans l'État, les départements, les communes et les principaux établissements publics (bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, fabriques et consistoires), et celles du payement dans les mêmes établissements publics.

Nous insisterons surtout sur l'ordonnancement et le payement dans l'Etat. Les règles qui leur sont applicables forment en quelque sorte le droit commun, et nous n'aurons plus par suite qu'à relever les particularités que présentent l'ordonnancement et le payement dans les autres établissements publics que nous devons étudier.

TITRE I

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT

CHAPITRE I

ANALYSE ET DISTINCTION DE L'ORDONNANCEMENT ET DU PAYEMENT

L'ordonnancement et le payement sont, nous l'avons déjà dit, deux opérations profondément distinctes, et cette distinction s'explique et se justifie par les plus sérieuses considérations. Tout d'abord, c'est un excellent moyen de contrôle que d'exiger le concours de deux personnes pour un même acte. Elles se surveillent respectivement et c'est même de là que vient le mot *contrôle*, contre-rôle, c'est-à-dire rôle tenu en double, contradictoirement. Indépendamment du contrôle, cette dualité présente les avantages suivants : 1° elle met les ordonnateurs à l'abri des

suspicions qui pourraient les atteindre, s'ils payaient eux-mêmes les créanciers avec lesquels ils ont traité ou dont ils ont vérifié les droits ; 2° elle soustrait les ordonnateurs aux tentations des maniements de fonds. Ces raisons indiquent l'importance profonde de la distinction entre l'ordonnancement et le payement. Mais il ne suffit pas de s'en tenir à ces notions générales, il faut entrer dans le détail, afin de la mieux faire ressortir.

Pour arriver à ce résultat, le mieux est d'étudier la situation respective faite aux agents de l'ordonnancement (ordonnateurs) et aux agents du payement (comptables). La différence fondamentale, qui existe entre l'ordonnancement et le payement, s'accusera encore des différences secondaires, et néanmoins notables, qui séparent les agents qui les accomplissent. Nous aurons ainsi l'occasion de dégager des notions qui dominent le sujet tout entier.

1° Les ordonnateurs tiennent des comptes d'exercice et les comptables des comptes de gestion. Le compte d'exercice détermine quels sont les droits et les charges qui doivent incomber à une année. L'ordonnateur doit rechercher et grouper toutes les parties éparses des diverses opérations qui ont été effectuées, de manière à en faire un seul tout, comparable aux chiffres des crédits qui les ont autorisées. Ce qui

est important pour l'ordonnateur c'est l'exercice, si bien, dit M. Stourm, « que la personnalité de l'ordonnateur disparaît dans ses comptes..... Ce n'est pas son propre compte que rend l'ordonnateur, mais celui de l'exercice. Lui-même demeure donc anonyme. » (1)

Au contraire, le compte de gestion que doit rendre le comptable, a pour but de constater et enregistrer les opérations de sortie et entrée des deniers effectuées entre le 1er janvier et le 31 décembre. C'est que les opérations de caisse, auxquelles il se livre, on toujours lieu dans un ordre essentiellement chronologique. Elles forment toujours un tout, et par suite peuvent toujours être arrêtées instantanément. Leur nature permet donc, au dernier jour de l'année, de déclarer les comptes des comptables irrévocablement clos. C'est la *gestion annuelle*. D'autre part, dès quet dans le cours de l'année un comptable quitte ses fonctions, soit par changement de résidence, soit par décès, ses opérations sont arrêtées au jour même de la cessation de fonction, et on dresse un compte de *gestion personnelle* pour la portion d'année spéciale à chacun des titulaires de la fonction. Les comptes de gestion des comptables peuvent donc, suivant les circonstances, être annuels ou personnels. Enfin, tandis

(1) Stourm, le Budget, p. 555.

que nous avons constaté que les comptes d'exercice des ordonnateurs étaient absolument impersonnels, la personnalité du comptable est toujours mise en relief dans les comptes de gestion. C'est que les opérations qu'ils accomplissent se suffisent à elles-mêmes, et que leur auteur peut toujours être facilement déterminé. Aussi le nom du comptable figure-t-il en toutes lettres sur la couverture de son compte de gestion, et, de date à date, il est personnellement responsable des deniers de la caisse dont il a été titulaire.

2° Les comptables sont tenus de fournir des garanties (décret du 31 mai 1862, art. 20) consistant en un cautionnement en argent, qui ne leur est rendu que sur un arrêt de *quitus* de la Cour des Comptes. En outre, leurs biens sont frappés d'une hypothèque légale générale et, dans certains cas, d'un privilège (1).

Un arrêt de *quitus* de la Cour des comptes est encore ici nécessaire pour lui restituer la libre jouissance de ses biens, et les dégrever des charges réelles

(1) On sait que l'hypothèque légale existe sur tous les biens des comptables en vertu de l'art. 2121 Cod. civ. Quant au privilège, que vise l'art. 2098 Cod. civ., il a été spécialement organisé par la loi du 5 septembre 1807. Ce privilège grève, comme on le sait également, tous les biens acquis à titre onéreux par les comptables postérieurement à leur entrée en fonctions.

existant au profit de l'État. En un mot, le comptable dès qu'il est entré en fonctions, est frappé d'une présomption de culpabilité qui persiste pendant toute la durée de ses fonctions, et même après, jusqu'à ce que la Cour des Comptes ait proclamé sa non-culpabilité par les arrêts de *quitus* (1).

Rien de semblable pour les ordonnateurs. En principe, ils ne doivent pas déposer de cautionnement, et leurs biens ne sont grevés d'aucune hypothèque ni d'aucun privilège au profit du Trésor. Il n'en a pas cependant toujours été ainsi. Autrefois, beaucoup d'ordonnateurs étaient soumis à l'obligation du cautionnement. Depuis, une réaction s'est produite, et la tendance est de dispenser les ordonnateurs de toute garantie. La nécessité du cautionnement existe cependant encore pour certains fonctionnaires des régies financières, et notamment pour les directeurs départementaux de l'enregistrement et des domaines (5,000 fr.), pour les directeurs départementaux des contributions indirectes (10,000 fr.), pour les inspecteurs du même service (5,000 fr.), etc.

A priori, il semblerait qu'au lieu de restreindre l'obligation du cautionnement pour les ordonnateurs

(1) Une preuve de l'existence de cette présomption se trouve encore dans l'art. 368 du décret de 1562 qui assimile le déficit à la soustraction.

il y aurait, au contraire, tout intérêt à l'étendre. Les ordonnateurs peuvent, plus encore que les comptables, engager les finances de l'État. Pourquoi prendre tant de garanties pour les uns, et négliger toute espèce de garanties pour les autres ? Pour justifier cette apparente anomalie, on fait généralement valoir les raisons suivantes : 1° les comptables manient des espèces, ils sont donc exposés à des pertes matérielles provenant soit d'erreurs, soit de vols ; 2° l'ordonnateur, n'ayant point le maniement des deniers, on n'a point à craindre de sa part la séduction que peut exercer sur le comptable le maniement de fonds considérables. En se plaçant à ce point de vue, le cautionnement garantit le Trésor contre les infidélités éventuelles de ses comptables, infidélités qui, dit-on, ne sont point à redouter des ordonnateurs; 3° en outre, dit M. Stourm, « si l'on entrait dans la voie du cautionnement à l'égard de tous les fonctionnaires capables d'engager les finances de l'Etat et d'ouvrir les caisses des comptables, quel agent de l'Etat en demeurerait dispensé ? Les ministres d'abord, en haut de l'échelle, devraient garantir par des dépôts considérables, le fidèle aménagement des millions dont ils disposent. En descendant jusqu'aux plus petits employés, on trouverait encore qu'une part de la fortune publique, plus ou moins impor-

tante, repose entre leurs mains. Le cautionnement deviendrait donc universel. »]

Ces raisons, couramment acceptées comme décisives, ne nous paraissent cependant point avoir toutes ce caractère. Sans doute, il est bien vrai de dire que les comptables seuls sont exposés à des chances de perte ou de vol. Mais nous verrons plus loin que les ordonnateurs peuvent arriver à disposer indûment des deniers de l'Etat et à se les approprier, au moins avec la collaboration d'un tiers. C'est attribuer à l'or une séduction vraiment trop grande, que de croire que seul il peut déterminer le détournement des deniers de l'Etat. Tout, en définitive, est subordonné à l'honnêteté de l'ordonnateur ou du comptable, et on concevrait très rationnellement que l'Etat prît des mesures identiques pour se prémunir contre la malhonnêteté possible des uns et des autres.

Quant à l'argument qu'imposer le cautionnement aux ordonnateurs ce serait rendre le cautionnement universel, il n'est pas très probant. Rien ne nous paraîtrait empêcher que tous les fonctionnaires de l'Etat appelés, soit à ordonnancer, soit à payer, fussent soumis à l'obligation du cautionnement. Il n'y aurait là ni un obstacle au recrutement des fonctionnaires ni un danger pour l'Etat. Bien au contraire, la question

(1) Stourm. *op. cit.*, p. 556, à la note.

est de savoir si ce ne serait pas pour lui une garantie nécessaire, et bien que la nécessité soit moins apparente que pour les comptables, nous serions cependant portés à nous prononcer pour l'affirmative.

Quoiqu'il en soit, et sauf les quelques exceptions que nous avons eu l'occasion de signaler plus haut(1 dans l'état actuel de notre législation fiscale, les ordonnateurs ne sont soumis en principe à aucune garantie. Ils conservent la disposition absolue de leur fortune, et s'ils rentrent dans la vie privée, ils recouvrent de suite leur entière liberté, bien qu'ils aient parfois signé pour plusieurs millions d'ordonnances. Sans doute, dans certains cas exceptionnels, que nous aurons à préciser plus loin, ils peuvent être exceptionnellement soumis à une certaine responsabilité. Mais cette responsabilité ne surgit qu'à l'occasion de certains faits bien déterminés. Elle n'existe pas, comme celle du comptable, d'une façon permanente. « Tant que la responsabilité de l'ordonnateur n'est pas spécialement mise en question, il n'a pas de juge à attendre, si ce n'est de l'opinion publique dont tout le monde est justiciable. Dans l'exercice de son emploi, il conserve la libre et entière disposition de sa fortune. Son intégrité et ses lumières sont les seuls gages qu'il donne à la confiance publique. Et lors-

(1) Voy. *Suprà*, p. 13.

qu'il redescend dans la vie privée, il n'a aucune formalité à remplir pour jouir de la plénitude de son repos (1). »

3° Toujours par application des mêmes idées, que nous venons de constater à propos des garanties, les comptables sont soumis à une étroite surveillance administrative. Ils doivent envoyer périodiquement, à des intervalles très rapprochés, des états de situation et des bordereaux de renseignements destinés à tenir leurs chefs au courant de la situation exacte de leur caisse. En outre, ils sont soumis à des inspections nombreuses, opérées par des agents divers et à des intervalles plus ou moins rapprochés.

Donnons quelques détails sur tous ces points. Les états de situation que les comptables sont obligés d'envoyer à leurs chefs hiérarchiques, doivent être accompagnés des pièces justificatives des recettes et des dépenses, ordonnances et mandats acquittés, registres à souches épuisés, talons de récépissés visés, etc. Les chefs hiérarchiques auxquels ces pièces sont destinées sont soit le directeur ou le sous-directeur départemental, s'il s'agit d'un comptable appartenant à une région financière, soit le receveur particulier ou le trésorier général, s'il s'agit

(1) Rapport du marquis de Garnier sur le projet de loi de règlement des exercices 1815, 1816 et 1817. Chambre des Pairs, 17 juin 1819.

de comptables directs du Trésor. Quant aux trésoriers-payeurs généraux, qui n'ont pas de supérieurs hiérarchiques dans les départements, ils adressent ces mêmes états de situation au ministère des Finances.

Les inspections, auxquelles sont soumis les comptables, sont opérées soit par leurs supérieurs hiérarchiques, soit par l'inspection générale des Finances. Les supérieurs hiérarchiques, portant généralement le nom d'inspecteurs ou de sous-inspecteurs, se rendent personnellement dans les bureaux des agents placés sous leurs ordres. Ils font le compte des fonds en caisse et des valeurs en portefeuille ; ils arrêtent aussi les principaux registres, compulsent les écritures courantes et établissent la situation de toutes les parties du service.

L'inspection générale a tout d'abord pour mission de vérifier les comptables supérieurs, qui n'ont au-dessus d'eux que l'Administration centrale. Elle vérifie, en outre, le plus grand nombre possible de comptables subordonnés, déjà soumis aux inspections de leurs chefs locaux.

Aucun système de surveillance administrative semblable n'existe à l'égard des ordonnateurs. Pour justifier la liberté qu'on leur laisse, on peut également rappeler ici les raisons que nous avons indiquées

plus haut (1) comme justifiant la dispense de garanties. Peut-être ici encore, ces raisons ne sont-elles pas décisives pour justifier cette quasi-indépendance accordée aux ordonnateurs.

4° Enfin les comptables subissent seuls, en principe, la juridiction administrative. Sur tous les comptables de l'Etat cette juridiction s'exerce par le moyen de la Cour des comptes. Elle examine tous les comptes, recherche si la gestion des comptables a été parfaitement régulière, et suivant que cette régularité est ou n'est pas constatée, elle déclare les comptables déchargés de toute responsabilité pécuniaire vis-à-vis de l'Etat (arrêt de *quitus*), ou, au contraire, elle les déclare redevables et les condamne à la restitution des sommes que leur infidélité ou leur négligence a fait perdre à l'Etat. Toutefois, pour certains établissements publics ayant un revenu inférieur à 30.000 fr., la juridiction administrative de la Cour des Comptes est remplacée par la juridiction des Conseils de préfecture (art. 528 du décret du 31 mai 1862). Mais les Conseils de préfecture ne statuent jamais dans ces matières qu'en premier ressort. L'appel de leurs décisions peut toujours être porté devant la Cour des Comptes.

Quant aux ordonnateurs, ils ne sont soumis, en aucun cas, du moins en tant qu'ordonnateurs, à la

(1) Voy. *suprà* p. 14.

juridiction de la Cour des comptes. Nous verrons plus loin que ce n'est qu'autant qu'ils s'immiscent dans les gestions de deniers, et deviennent par là comptables de fait, qu'ils relèvent de cette juridiction.

S'ils échappent, en principe, à la juridiction de la Cour des comptes, nous aurons cependant à signaler qu'au moins pour les ordonnateurs de l'Etat, le Tribunal administratif exerce à leur égard un droit de contrôle destiné à préparer le contrôle véritable qui appartient au Parlement sur les ordonnateurs.

Telles sont les différences essentielles qui séparent l'ordonnancement du payement.

Maintenant que nous les connaissons, nous pouvons arriver à l'étude détaillée des règles applicables à ces deux opérations tant pour l'Etat que pour les autres établissements publics.

CHAPITRE II

ORDONNANCEMENT ET LIQUIDATION DANS L'ÉTAT

SECTION 1. — *Liquidation*

Nous savons que la liquidation est la détermination administrative du montant de la dette de l'État vis-à-vis de chacun des créanciers, après examen des pièces justificatives.

L'ancien régime n'avait point connu la liquidation. Elle remonte seulement à la Révolution. L'assemblée nationale, jugeant que le désordre des finances dans l'État, qui avait pour une large part provoqué la Révolution, provenait, dans une certaine mesure, de la négligence apportée à vérifier le bien-fondé des créances prétendues sur le Trésor public, posa, par un décret du 22 janvier 1790, le principe

de la liquidation et se l'attribua à elle-même. Elle remit l'exercice de ce droit de liquidation à un comité pris dans son sein et qui reçut le nom de *comité de liquidation.*

Un décret ultérieur du 17 juillet 1790 établit ensuite comme un principe constitutionnel que toute créance de l'État ne serait valable qu'après avoir été admise par un décret de l'Assemblée nationale, sanctionné par le roi (1).

Un décret du 16 décembre 1790 substitua au Comité de liquidation une direction générale qui, sous les ordres d'un commissaire nommé par le roi, et sous la surveillance de l'Assemblée, préparait les liquidations que l'Assemblée décrétait ensuite sur le rapport de chacun de ses comités.

Les gouvernements postérieurs maintiennent le principe de la liquidation qu'avait posé l'Assemblée constituante. La nécessité de la liquidation se trouve notamment indiquée dans les décrets du 24 août 1793 (art. 85 et 86), du 26 septembre 1793, du 1er floréal an III, du 2 germinal an V et du 2 nivôse an VI. Seulement la liquidation est transférée du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Sous Napoléon Ier notamment, un arrêté du 23 vendémiaire an IX, confie la liquidation à un liquidateur général.

(1) Décret du 17 juillet 1790, art. 1er.

Un autre arrêté du 13 brumaire an X, détermina le mode administratif de payement et de vérification des dépenses ministérielles. Enfin un arrêté du 13 prairial an X, innovant à nouveau, institua un conseil général de liquidation chargé d'opérer la liquidation de toute la dette publique. Aux termes de l'article 8 de cet arrêté, les décisions prises par le conseil de liquidation à l'unanimité devaient recevoir leur exécution provisoire sans que le recours au Gouvernement pût les suspendre. En cas de diversité d'opinion dans le conseil, un rapport devait être fait au Conseil d'État par le directeur général, et sur ce rapport l'affaire était jugée par le Conseil d'État comme affaire contentieuse.

Un peu plus tard une loi du 15 janvier 1810, confirmant les décrets antérieurs des 23 février 1808 et 13 décembre 1809, supprima le conseil général de liquidation et conféra au ministre des Finances le soin de statuer sur la liquidation et l'admission des créances dont le payement pouvait être réclamé.

La loi de finances du 23 septembre 1814, confirmant ces principes, décida dans son article 23 que les dépenses seraient liquidées par les ministres compétents.

Enfin l'ordonnance du 31 mai 1838 fixa définitive-

ment ces principes dans son article 39 ainsi conçu : « Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses mandataires. — Les titres de chaque liquidation doivent offrir les preuves des droits acquis aux créanciers de l'État et être rédigés dans la forme déterminée par les règlements spéciaux de chaque service. »

Depuis ce temps-là, la liquidation est toujours restée dans les attributions des ministres. C'est là une solution logique : ils sont chargés de l'ordonnancement, il est naturel qu'ils soient chargés de la liquidation, dont l'ordonnancement n'est qu'une suite nécessaire.

Qui opère la liquidation ? Comment se fait-elle ? Jusqu'à quand peut-elle avoir lieu ! Telles sont les trois questions que nous devons nous poser. Les deux premières n'exigent pas de longues réponses, mais la troisième entraînera d'importants développements, car elle renferme l'étude de la prescription des dettes de l'État ou, si l'on aime mieux, de la déchéance.

§ 1er. — *Qui opère la liquidation?*

Toute dette de l'Etat doit être liquidée par un ministre. Chaque ministre est liquidateur des dettes afférentes à son département. Aux termes de l'art. 62 du décret du 31 mai 1862, qui n'est qu'une reproduction de l'art. 39 de l'ordonnance du 31 mai 1838, « aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par un des ministres ou par ses délégués. » Seulement pour les dettes d'un exercice clos et pour celles qui ne se rattachent à aucun ministère, le ministre des Finances est liquidateur!

§ 2. — *Comment se fait-elle?*

Pour faire liquider sa dette, chaque créancier doit apporter des titres fournissant la preuve des droits qui lui sont acquis, actes, factures, marchés..... c'est-à-dire toutes les pièces établissant la réalité et le quantum de sa créance. Ces titres, rédigés dans la forme déterminée par les règlements spéciaux de

chaque service (art. 63 du décret), sont présentés aux bureaux compétents qui décideront — après les avoir examinés et contrôlés et après s'être rendu compte des travaux et des fournitures et s'être assurés qu'ils sont bien tels qu'ils avaient été commandés — si la liquidation de la dette à la charge de l'État doit ou non être accomplie. Dans le cas où la liquidation est refusée, la décision du ministre peut être attaquée au contentieux devant le Conseil d'Etat. C'est la garantie accordée au créancier, en retour de celle que possède l'État, contre lequel, notons-le en passant, aucun titre, si valable soit-il, n'est susceptible d'exécution parée.

§ 3. — *Délais dans lesquels elle peut avoir lieu.*

La liquidation des dettes doit avoir lieu, en principe, pendant le cours de l'exercice qui les a vues naître. Sur ce point, il nous semble qu'il est intéressant de remonter un peu en arrière, la nécessité de limiter, la période de temps pendant laquelle s'accomplissent les services financiers ressortant d'une façon encore plus nette des abus auxquels l'absence de délimitation a donné lieu autrefois.

M. Stourm a admirablement défini l'exercice « l'ensemble des droits et des charges afférents à une année déterminés dans la limite de certaines périodes réglementaires dépassant le terme de l'année. »

Cette définition, excellente pour l'exercice actuel, ne peut s'appliquer à l'exercice primitif, auquel aucune date de clôture n'était assignée. Les créanciers pouvaient alors attendre indéfiniment pour produire leurs comptes, et, naturellement, sous l'ancien régime, ce fut un prétexte pour accroître la dilapidation du Trésor public. On faisait revivre, au profit de courtisans et de nobles ruinés, des créances qui auraient été aujourd'hui plusieurs fois périmées, et eussent-elles été contestables, que l'éloignement des faits et des services qu'elles invoquaient empêchaient toute sorte de contrôle ; il est juste d'ailleurs d'ajouter que ceux dont le devoir était de se livrer à cette vérification préféraient infiniment s'en passer.

Avec ce système d'ouverture indéfinie de l'exercice, le compte des opérations annuelles ne pouvait jamais être arrêté exactement. Le règlement d'août 1669 ordonnait bien « à tous comptables de compter en la Chambre des Comptes, un an après chaque année d'exercice expirée à peine d'interdiction de leurs charges et des amendes portées par les ordon-

nances » et les comptes que donnaient les officiers comptables pour une année de leur exercice étaient ceux du Trésor royal pour cette année même, mais qu'importaient ces comptes, puisque, même après leur publication, l'exercice subsistant toujours, ils pouvaient être modifiés à chaque instant ?...

L'impossibilité de connaître exactement les résultats des années financières antérieures fit tenter à Necker une réforme dont l'exposé se trouve dans la déclaration du 17 octobre 1779, rendue sous son premier ministère. « Afin que les recettes et les dépenses, appartenant à chaque année, soient à l'avenir distinctes et séparées, voulons que toutes les remises de deniers à faire par les comptables aux gardes de notre Trésor royal soient faites, à compter de l'exercice 1780, à celui desdits gardes qui était en exercice dans l'année d'où proviendront les fonds qu'ils auront à remettre. Afin de maintenir en tout temps une balance exacte entre nos revenus et nos dépenses ordinaires, voulons qu'à compter de l'exercice 1780, les gardes de notre Trésor royal comptent par des chapitres distincts et séparés des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires et de même par des chapitres séparés des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires. »

La réforme n'était pas bien audacieuse quoique le

procédé, consistant à faire remettre les produits provenant d'une année au comptable qui avait eu l'exercice pour discerner à quelle année appartiennent les recettes et les dépenses, soit la première conception de la spécialité de l'exercice. Pour être complète, il aurait fallu assigner une date de clôture à l'exercice. On ne peut cependant pas reprocher à Necker de n'être pas allé jusque-là ; il a fait d'assez larges trouées dans le chaos financier de l'ancien régime pour qu'on ne lui garde pas rancune de n'avoir pas pris une mesure peut-être trop radicale dans les conditions de notre système budgétaire, au moment où il fut appelé au pouvoir.

La Révolution d'ailleurs n'a pas établi non plus de règle précise sur la clôture de l'exercice. Elle essaya seulement de se dégager de l'arriéré qui lui avait été laissé par la monarchie. Elle le fit d'abord régulièrement, puis plus tard d'une façon absolument arbitraire.

Citons seulement le décret du 22 décembre 1790, celui du 17 avril 1791, la liquidation de 1793 (qui fut suivie des liquidations de l'an VI, de 1808, de 1809 et de 1817.)

Le décret du 24 août 1793, qui créa le grand-livre de la dette publique, édicta que tous les créanciers qui n'auraient pas présenté leurs anciens titres

au porteur, pour être convertis en titres nouveaux, seraient déchus des intérêts au 1er janvier 1794 et du capital au 1er juillet 1794.

Le Consulat par la loi du 30 ventôse an IX, et l'Empire, par les lois et décrets de 1808, 1809 et 1810, édictèrent aussi des mesures néfastes aux intérêts des créanciers.

Enfin la loi du 25 mars 1817, rendue sous l'initiative du baron Louis, stipula, dans son article 6, que « le ministre des Finances fera dresser un tableau général de l'arriéré antérieur à 1816, qui sera communiqué aux chambres dans la session suivante », et dans son article 5, « enjoignit aux créanciers de l'arriéré de produire leurs titres dans le délai de six mois, après la publication de la présente loi », sous peine de ne plus être admis. L'époque de déchéance fixée d'abord à six mois par la loi de 1817, fut successivement prorogée jusqu'au 1er avril 1823 par la loi du 17 août 1822, puis jusqu'au 1er janvier 1832, par la loi du 19 janvier 1831. Enfin la loi du 4 mai 1834 prononça la clôture définitive de la liquidation des créances antérieures à 1816. L'arriéré au 1er juillet 1834 s'élevait à la somme de 653.000 francs.

Les abus et même les exactions auxquels a donné lieu l'absence de clôture de l'exercice et que nous venons de parcourir prouvent combien il est néces-

saire de l'enfermer dans des limites fixées à l'avance par la loi.

La réforme qui fut apportée par la Restauration était déjà réclamée par les hommes compétents en matière financière. Dans un traité sur les dépenses publiques, imprimé en 1820, le maître des requêtes Masson rapporte qu'à l'époque encore récente où les gouvernements étrangers étaient obligés (de par le droit de conquête) à calquer les règles de leur administration sur celles de l'administration française, le gouvernement impérial leur adressait des instructions, et voici ce que contenait une de ces instructions relative à l'organisation des finances : « Il serait trop long d'expliquer comment il se fait que, dans la comptabilité française, un budget ne soit fermé, tant pour la recette que pour la dépense, que lorsqu'il y a balance entre l'une et l'autre, ce qui signifie, entre autres termes, qu'un budget reste indéfiniment ouvert. C'est cet état de choses qu'on désigne en France par le mot exercice. Chaque exercice reste ouvert et forme un compte distinct, tant qu'il y a des payements à faire ou des recouvrements à effectuer sur les quotités qui avaient été prophétiquement arbitrées au commencement de l'année à laquelle cet exercice s'applique. Mais cette forme particulière de la comptabilité française a d'autant moins besoin d'être com-

mentée que rien n'invite à l'imiter ailleurs. Elle n'est pas aussi évidemment dans les besoins de la France qu'elle est dans ses habitudes ».

Dans la loi du 15 mai 1818, qui créa la loi de règlement du budget, nous trouvons ces mots : « Assurer la libération entière de chaque exercice, c'est fermer à l'avenir tout accès aux embarras et au charges d'un nouvel arriéré. »

Enfin le *Moniteur* du 19 janvier 1822 donnait l'avis suivant aux parties intéressées : « Le ministre secrétaire d'Etat de la Guerre ayant pris toutes les mesures nécessaires pour que le compte des dépenses de son département, pour l'exercice 1821, fût établi dans le courant de juillet prochain, invite les personnes qui pourraient avoir des réclamations à former pour les droits relatifs à cet exercice, à les produire, dans le plus bref délai, aux directions compétentes. Le ministre prévient, en même temps, ceux des créanciers du département de la guerre qui négligeraient de se conformer à cet avis, que les sommes dont le payement ne serait pas réclamé assez tôt pour être compris dans le compte général de 1821, ne pourront plus être acquittées que sur un crédit spécial qu'il faudrait demander à cet effet aux Chambres, et dont l'obtention entraînerait nécessairement des retards très préjudiciables aux réclamants. »

Non seulement on s'élevait contre l'état des choses existant, mais déjà un ministre édictait des mesures particulières qui étaient les premiers éléments des prescriptions générales contenues dans l'ordonnance du 14 septembre 1822, qui fixa les délais d'exécution des opérations propres à chaque exercice. Cette ordonnance fut rendue sur l'inspiration de M. de Villèle, comme tant d'autres qui ont fait de l'époque de la Restauration, au point de vue financier s'entend, la première du siècle dans notre pays.

« Sont seules considérées, » dit l'ordonnance de 1822, « comme appartenant à un exercice, les dépenses résultant d'un service fait dans l'année qui donne son nom audit exercice. » Elle décide, de plus, dans son article 10, que les crédits ouverts par la loi annuelle de finances pour les dépenses de chaque exercice ne pourront être employés à aucune dépense appartenant à un autre exercice, et que, dans les neuf mois qui suivent l'expiration de l'exercice, toutes ces dépenses doivent être liquidées et ordonnancées, et elle fixa le terme des paiements au 31 décembre, époque de la clôture du compte d'exercice.

Les délais fixés par l'ordonnance de 1822 furent plusieurs fois changés par les lois subséquentes.

Le décret du 11 août 1850 fixa au 31 juillet le terme pour les liquidations et les ordonnancements. Le

terme fixé pour les payements a été ramené du 31 décembre au 30 novembre, en 1825, — du 30 novembre au 31 octobre, en 1833, — puis du 31 octobre, du 31 août, en 1850 (décret du 11 août).

De plus l'ordonnance du 31 mai 1838 accorda jusqu'au 31 janvier pour « achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel, dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre précédent, pour des causes de force majeure et d'intérêt public. »

Les dernières modifications ont été introduites par la loi du 25 janvier 1889 sur l'exercice financier. Nous allons relater entièrement cette loi, qui est d'une très grande importance.

Art. 1. — Les droits acquis et les services faits du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget.

Art. 2. — Toutefois l'administration peut, dans les limites des crédits ouverts au budget d'une année et jusqu'au 31 janvier de l'année suivante achever les services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur.

Art. 3. — La période d'exécution des services d'un

budget embrasse, outre l'année courante à laquelle il s'applique, des délais complémentaires accordés sur l'année suivante pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses. A l'expiration de ces délais, l'exercice est clos.

Art. 4. — En ce qui concerne le budget de l'Etat, ces délais s'étendent pendant la seconde année :

1° Jusqu'au 31 mars, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers;

2° Jusqu'au 30 avril pour le payement des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'Etat pendant l'année du budget;

3° Jusqu'au 30 juin, pour l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services;

4° Jusqu'au 31 juillet, pour les opérations de régularisation nécessitées par les erreurs d'imputation, par le remboursement des avances ou cessions que les ministres se font réciproquement, par les reversements de fonds à rétablir au crédit des ministres ordonnateurs, par la régularisation des traites de la

marine et des colonies et par le versement à la caisse des gens de mer ou à la caisse d'épargne postale du payement des états majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe.

Le terme fixé aujourd'hui pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses est donc le 31 mars, et, pour les payements, le 30 avril.

Est-ce à dire qu'un créancier, qui se présentera après ces délais, perdra ce qui lui est dû? En aucune façon ; la mesure est d'ordre intérieur uniquement et elle n'atteint pas les droits acquis.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 nous dit en effet dans son art. 12: « Faute par les créanciers de réclamer leur payement avant le 31 décembre, les ordonnances délivrées à leur profit seront annulées, sans préjudice des droits de ces créanciers et sauf réordonnancement. » Il n'y a de modifié dans cet article que le terme qui est le 30 avril au lieu du 31 décembre.

Mais comment les créanciers, qui se présenteront en retard, pourront-ils obtenir la liquidation et l'ordonnancement de leurs créances? C'est ici, pour avoir une réponse, la comptabilité des *exercices clos* qu'il s'agit d'examiner.

L'ordonnance du 14 septembre 1882, art. 21, nous dit: « Si, parmi les dépenses faites pour un

exercice, il s'en trouvait qui n'eussent pu être liquidées, ordonnancées ni payées avant l'époque de la clôture du compte, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'en vertu d'une ordonnance royale qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice courant. »

Ce qui distingue donc essentiellement la législation actuelle de la législation antérieure à l'ordonnance de 1822, c'est que l'imputation des reliquats des exercices expirés s'effectue sur l'exercice courant. Mais l'article 21 de l'ordonnance de 1822 n'était pas complet, il n'indiquait pas dans quelle mesure ou plutôt dans quelles limites ces imputations pouvaient avoir lieu et ainsi il livrait passage à un abus qui ne tarda pas à se produire. Les ministres, libres de faire acquitter sur l'exercice courant tout l'arriéré qu'il leur semblait bon d'y assigner, se servirent de cette latitude pour étendre leurs dépenses au-delà des autorisations législatives. M. Calmon, dans un rapport, présenté à la Chambre des députés, au nom de la Commission du budget, le 18 avril 1834, notait cette constatation : « Suivant le compte général des finances pour l'année 1833, sur 24.454.442 francs de créances qui ont dû être payées après la clôture des différents exercices non encore frappés de déchéance, il y a une somme de 12.065.599 francs relative à des créances qui n'ont été constatées qu'après

l'exercice déjà clos et qui, de cette manière, n'eût pas subi le contrôle des chambres, lorsque la présentation de la loi des comptes les a appelées à comparer les dépenses faites aux crédits ouverts et à proclamer, par leurs votes, les résultats de cette comparaison. »

La lacune de l'ordonnance du 14 septembre 1822 fut comblée par la loi du 23 mai 1834 dont les dispositions forment encore la règlementation des exercices clos.

Lorsqu'est échu le terme, après lequel les créances ne peuvent plus êtres liquidées, ni ordonnancées, ni payées, les créances pour lequelles on n'a pas rempli les formalités voulues sont annulées ; mais leur valeur leur sera rendue plus tard.

En effet, les ministres, dès que le compte définitif d'un exercice est arrêté, font dresser *un état nominatif des restes à payer*.

L'état des restes à payer est inséré dans la loi de règlement des comptes de l'exercice qui se charge d'ouvrir les crédits qui leur seront nécessaires. C'est en vertu de cette nouvelle autorisation législative, et dans ses limites seulement, que les ministres peuvent réordonnancer les créances restant à payer. « Aucun réordonnancement ne porte que les sur chiffres de l'état des restes à payer, établi par chapitres,

conformément aux stipulations du précédent budget et sanctionné par la loi de règlement. »

Au budget de chaque ministère figure un chapitre portant ce titre : « Dépenses des exercices clos. » A la colonne des crédits votés, au lieu d'un chiffre, on trouve seulement ces mots : « Pour mémoire. » Le chapitre des exercices clos est néanmoins très efficacement ouvert au moyen de cette simple mention, puisque la loi de règlement des comptes donne plus tard le total des dépenses d'exercices clos qu'il a dû couvrir. Pourquoi met-on uniquement la formule « Pour mémoire » dans la loi budgétaire ? M. Calmon nous en donne l'explication, toujours dans son rapport du 18 avril 1834 : « Si l'on ajoutait au budget courant les fonds nécessaires aux dépenses demeurées en retard, il y aurait évidemment double emploi. C'est au moyen des fonds restés libres sur le service des budgets précédents que les dépenses du chapitre des exercices clos doivent être payées. Chaque exercice lègue une portion de ses dépenses à ceux qui le suivent, avec les ressources correspondantes..... Le chapitre spécial ouvert avec la mention « Pour mémoire » est un instrument de comptabilité plutôt qu'un élément du budget. »

Comme la loi de règlement des comptes est votée toujours très tard, il a été admis que l'insertion des

restes à payer dans le projet de loi de règlement suffirait à permettre aux ministres de réordonnancer les dépenses d'exercice clos qui y sont inscrites.

L'art. 125 du décret du 31 mai 1862, reproduisant l'art. 3 de l'ordonnance du 10 février 1838, consacre cette tolérance, que la loi de 1834 n'avait pas admise: « Toutefois les dépenses, que les comptes présentent comme restant à payer à l'époque de la clôture d'un exercice et qui ont été autorisées par des crédits régulièrement ouverts, peuvent être ordonnancées par les ministres sur les fonds des budgets courants, avant que la loi de règlement de cet exercice ait été votée. Cela n'empêche pas d'ailleurs que, plus tard, la loi de règlement des comptes, pour régulariser l'opération, ouvre à son tour les crédits nécessaires pour le payement des exercices clos.

Les ministres ne sont tenus de délivrer des ordonnances pour payer les dépenses d'exercices clos que dans la limite des crédits annulés (1) ; elles ne sont valables que jusqu'à la fin de l'année pendant laquelle elles ont été émises.

Tout un ensemble de prescriptions assure au Parlement qu'aucune dépense ne peut s'introduire au chapitre des exercices clos sans lui appartenir légitimement, sans avoir été comprise dans les états

(1) V. art. 131, décret 31 mai 1862.

nominatifs, à moins qu'elle ne repose sur un titre d'arrérages, et sans être contenue dans la limite légale. Les art. 8, 9 et 10 de la loi du 23 mai 1834 ont déterminé les règles à suivre en cette matière. La Cour des Comptes est chargée d'en surveiller l'exacte application et de la constater expressément dans ses déclarations générales (1).

Nous n'avons parlé jusqu'ici que de la règlementation des exercices clos en ce qui concerne les créances constatées avant la fin de l'exercice ; elle ne s'applique pas complètement aux créances qui ne l'ont pas été. Dans le cas où une créance n'aurait pu être liquidée avant la clôture de l'exercice, il ne peut être procédé à l'ordonnancement qu'en vertu d'un décret ou d'une loi : d'un décret, si la dépense est égale ou inférieure au montant des crédits annulés ; d'une loi, si elle lui est supérieure (2).

Les créances des exercices clos peuvent être réordonnancées sur l'exercice courant jusqu'au terme de déchéance.

Ajoutons enfin une mesure de détail prescrite pour les ordonnances sur exercices clos et les exceptions à la règle.

Les ordonnances de paiement ou de délégation rela-

(1) V. art. 135, décret 31 mai 1862.
(2) V. art 126, id.

tives à des dépenses d'exercices clos doivent relater le numéro d'ordre donné à chaque créance et l'exercice auquel se rapporte la créance à payer. Ce numéro d'ordre est déterminé par l'état général et nominatif des restes à payer, dressé, comme nous le savons, par chaque ministère, à la fin de l'exercice.

Certaines dépenses peuvent-être réordonnancées sur les crédits spéciaux à l'exercice courant. Ce sont seulement les arrérages de la dette publique et des pensions, les dépenses de la solde et autres dépenses payables sur revues. Mais, en fin d'exercice, le transport de ces dépenses est effectué à un chapitre spécial, au moyen d'un virement de crédit autorisé par décret et soumis à la sanction législative (1).

En définitive, à l'heure actuelle, tous les crédits sur exercices clos se trouvent ouverts par la loi, soit au moyen de restes à payer sanctionnés par la loi des comptes, soit au moyen de crédits supplémentaires.

DÉCHÉANCE

Nous venons de voir que les créanciers de l'Etat, même lorsqu'ils ont dépassé le délai pour faire liquider, ordonnancer, payer leurs créances, ne perdent pas

(1) V. art. 128, id.

leurs droits et que des réordonnancements s'opèrent sur les exercices clos. Mais on comprend que cette latitude ne peut durer indéfiniment, en vertu du principe au nom duquel a été introduite la prescription libératoire dans le Code civil.

Les raisons, qui ont décidé le législateur à mettre un terme aux réclamations des créanciers, sont la présomption qu'un créancier ne reste pas indéfiniment sans agir vis-à-vis de son débiteur et l'inconvénient qu'il y aurait à laisser les droits toujours en suspens. A ces motifs s'en joignent de nouveaux, et d'un ordre tout spécial, lorsqu'il s'agit des dettes de l'Etat, et comme ces derniers ajoutent de la force aux autres, ils entraînent à décider que la prescription doit être encore plus brève pour l'Etat qu'entre particuliers.

« La nécessité de maintenir le bon ordre dans la comptabilité publique, » a dit un auteur, « d'empêcher notamment que l'équilibre budgétaire puisse être parfois compromis par des réclamations d'arriérés par trop considérables ou que les fonds laissés en réserve pour y faire face soient indéfiniment laissés à la disposition des ordonnateurs, la difficulté de conserver indéfiniment les moyens de vérifier les prétentions d'innombrables parties, imposent l'obligation de fixer, pour l'apurement des titres de créance

contre l'Etat, des délais assez courts, passé lesquels la déchéance doit forcément être encourue et les comptes définitivement arrêtés. »

Avant l'ordonnance de 1822, en l'absence de toute règle, les arriérés furent clos à plusieurs reprises comme nous savons, d'une façon absolument arbitraire. Tantôt la déchéance était prononcée sans avertissement préalable, comme agit le décret de 1808 à l'égard de l'arriéré antérieur à l'an V ; tantôt elle surprenait les créanciers par la fixation de délais tellement courts qu'ils n'avaient pas le temps de produire leurs titres.

Mais l'ordonnance de 1822 ne contenait elle-même, aucun terme pour l'apurement des restes à payer, l'administration restait encore pendant dix, vingt ou trente ans sous la menace des revendications des créanciers, et ce fut seulement la loi du 22 janvier 1831 qui introduisit au bénéfice du Trésor une prescription spéciale que l'on est convenu d'appeler déchéance.

La loi de 1831 a posé le principe général dans ses art. 10 et 11. Il y a en effet plusieurs sortes de déchéances : l'une permanente qui s'applique à toutes les dettes de l'Etat, à défaut de texte spécial ; les autres qui sont particulières.

Les art. 10 et 11 de la loi du 29 janvier 1831 ont été reproduits par le décret du 31 mai 1862, dans ses

art. 136 et 137 ainsi conçus : Art. 136 « Sont prescrites et définitivement éteintes, au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes les créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées, ni payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen. » Art. 137 : « Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le payement n'ont pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'Etat».

Donc, au bout de cinq ans, les créanciers de l'Etat sont déchus de tout droit contre lui, sauf dans le cas où ils sont domiciliés hors d'Europe, et ils ont alors un an de plus, et lorsqu'il y a faute de l'administration ou une instance en Conseil d'État.

On doit entendre, sous la dénomination de créances, non seulement celles qui sont nées à propos des services publics, mais toutes les actions et réclamations qui ont pour but de faire déclarer l'État

débiteur, notamment l'action en remboursement d'une somme indûment perçue (arrêt du Conseil d'État, 12 avril 1842), les demandes de payement formées en exécution de marchés de travaux publics ou de fournitures (arrêts du 21 juillet 1853, 26 juillet 1855), les demandes en remboursement de taxes illégalement établies (arrêt du 4 juin 1875, etc.)

La prescription ne s'applique naturellement qu'aux créances exigibles ; il faut que le terme soit arrivé si elles sont à terme, ou que la condition soit réalisée, si elles sont sous condition suspensive (arrêts du Conseil d'État des 30 mars 1842, 12 janvier 1854, 10 mai 1855, etc.).

Elle serait applicable au contraire non seulement aux créances qui n'auraient pas été liquidées dans les cinq ans de l'ouverture de l'exercice, faute de justification suffisante, mais encore à celles qui, bien que liquidées et ordonnancées, n'auraient pas été payées dans ce délai (Conseil d'État, 15 juillet 1842).

La déchéance ne peut être déclarée à l'encontre du créancier de l'État que par un arrêté du ministre liquidateur (arrêt du 22 novembre 1889, Conseil d'État.) Elle peut d'ailleurs être opposée en tout état de cause, jusqu'au paiement de la créance (V. même arrêt du 22 novembre 1889 et avis des sections réunies du 23 novembre 1855).

La déchéance quinquennale court même contre les mineurs, toujours pour cette raison que l'ordre dans les budgets ne soit pas troublé. Mais, d'après un arrêt du Conseil d'État du 13 février 1888, le mineur a un recours contre ceux qui l'ont mal défendu.

La déchéance s'applique, quelle que soit la nationalité du créancier, même si c'est un créancier habitant hors de France, mais il a alors six ans, comme nous l'avons déjà indiqué, pour accomplir les formalités exigées par la loi. D'ailleurs, pour assurer aux créanciers l'exercice de leurs droits, l'art. 137 du décret du 31 mai 1862, reproduisant l'art. 10 de la loi du 29 janvier 1831, les autorise à « se faire délivrer, par le ministre compétent, un bulletin énonçant la date de leur demande et les pièces produites à l'appui. » Le bulletin est dressé d'après les registres ou documents authentiques qui doivent constater, dans chaque ministère ou administration, la production des titres de créances » (ordonnance du 10 février 1838, art. 1er, et décret du 31 mai 1862, art. 138).

D'après le Conseil d'État, une instance judiciaire peut néanmoins interrompre la prescription (arrêts des 8 janvier 1847, 5 avril 1850, etc.) pourvu qu'elle soit intentée devant la juridiction compétente (arrêts des 23 juillet 1838, 29 juillet 1849), mais une opposition formée sur une créance due par l'État et

l'instance à laquelle elle a donné lieu n'ont pas pour effet d'arrêter la prescription (Conseil d'Etat, 28 novembre 1839).

En cas de guerre ou de trouble, des dispositions spéciales pourraient suspendre la prescription. C'est ce qui est arrivé en 1870. Les décrets des 9 septembre et 3 octobre de cette année ont décidé que, pendant toute la durée de la guerre avec l'Allemagne, les prescriptions et péremptions cesseraient de courir. Puis la loi du 26 mai 1871 régla les conditions dans lesquelles leur cours recommencerait.

Quel est le point de départ du délai de cinq ans? L'art. 9 § 1er de la loi du 29 janvier 1831, reproduit par l'art. 136 du décret du 31 mai, le fixe à l'ouverture de l'exercice (on sait que pour qu'une créance appartienne à un exercice, il faut qu'il y ait eu service fait ou droit acquis dans les douze mois de l'année qui donnent son nom à l'exercice). Cependant un cas de difficulté s'est présenté : quand il s'agit de dommage causé, à quel exercice appartient la créance qui en est résultée? Le Conseil d'Etat a décidé que c'est celu dans lequel le fait dommageable s'est accompli (voir arrêts des 25 février 1881, 13 janvier 1888, 11 mai 1888, 28 janvier 1889.

Si nous embrassons maintenant d'un coup d'œil les règles de la prescription générale établie au profit du

Trésor, nous voyons qu'elle diffère à trois points de vue principaux de la prescription du Code civil : 1° la durée n'est pas la même; 2° le point de départ est également différent, puisque d'après le droit commun, la prescription court du moment précis où une créance est née; 3° enfin la déchéance quinquennale n'est pas suspendue par les causes énumérées par la loi civile.

Prescriptions particulières. — En dehors de la déchéance quinquennale applicable, d'une façon générale, aux dettes de l'Etat, il y a des prescriptions particulières édictées par d'autres lois que la loi du 29 janvier 1831. Nous allons passer rapidement en revue les plus importantes.

Pour les récépissés de l'administration des Postes dont le remboursement n'aurait pas été réclamé dans un délai de huit années, il y a prescription au profit de l'Etat, d'après la loi du 31 janvier 1833, article 1er; mais la loi du 15 janvier 1882 a réduit ce délai à cinq années. Toutefois les bons de poste ne sont payables que dans le délai d'un an, à partir du jour du versement des fonds (loi du 29 juin 1882, décret du 15 novembre 1882).

La Caisse d'épargne postale, de même que les Caisses d'épargne privées (loi du 7 mai 1853), prescrit

par trente ans les sommes déposées que leur insuffisance ne permettrait pas de convertir en rentes sur l'Etat au profit de l'ayant droit. Le délai court de la date de la dernière opération effectuée par le déposant.

En matière de rente sur l'Etat, il faut distinguer le capital et les arrérages. Les arrérages se prescrivent par cinq ans (loi du 24 août 1793, art. 156; Code civ. art. 2277; décret du 31 mai 1862, art. 141), mais la prescription ne court que du jour de leur échéance (Instruction générale sur la comptabilité du 20 juin 1859, art. 686). D'après un avis du Conseil d'État du 13 avril 1809, la réclamation (relative au paiement) des arrérages de rentes sur l'Etat ne peut interrompre la prescription que lorsqu'elle a été suivie, dans l'année même, de la production de pièces justificatives.

Quant au capital, les règles diffèrent encore selon qu'il s'agit de rentes perpétuelles, amortissables ou viagères.

Le capital des rentes perpétuelles est imprescriptible (avis du Conseil d'État, 27 juin 1834 et 14 juillet 1838). C'est un moyen de fortifier le crédit de l'Etat. Cependant en cas de remplacement de titres perdus ou volés, l'Etat est, au bout de vingt ans, libéré vis-à-vis du porteur primitif, sauf l'action personnelle de celui-ci contre le possesseur du

duplicata (loi du 15 juin 1872, art. 16). Le capital des rentes amortissables est également imprescriptible, dans l'intérêt du crédit de l'État, tant qu'il n'y a pas de point de départ pour la prescription, mais il le devient, lorsqu'il est remboursable, et cela par un laps de trente ans à compter du jour où a eu lieu le tirage. Quant au capital des rentes viagères constituées à capital réservé, il se prescrit par trente ans à dater du décès du titulaire de la rente.

Les intérêts des cautionnements se prescrivent par cinq ans. Le montant des cautionnements, dont le remboursement n'a pas été effectué par le Trésor public, faute de productions ou de justifications suffisantes, dans le délai d'un an, à compter de la cessation des fonctions du titulaire, ou de la réception des fournitures et travaux, peut être versé en capital et intérêts à la Caisse des dépôts et consignations, à la conservation des droits de qui il appartiendra (art. 141 et 144, décret du 31 mai 1862).

En ce qui concerne les pensions, il faut distinguer le droit à la pension et le droit aux arrérages. La demande de pension doit, sous peine de déchéance, être présentée dans le délai de cinq ans, à dater pour le titulaire du jour où il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite, ou du jour de la cessation de ses fonctions, et, pour la veuve, à partir du jour du décès

de son mari ; les secours annuels doivent être réclamés par les orphelins, pendant le même laps de temps, à partir du décès du père et de la mère (loi du 9 juin 1853, art. 22 ; 17 avril 1833, art. 6).

Les arrérages de pensions et les secours annuels se prescrivent par trois ans et il ne peut avoir lieu au rappel de plus de trois années d'arrérages antérieurs, à la date de l'insertion, au *Bulletin des Lois*, du décret de concession. Après trois ans de non réclamation, les pensions et secours annuels sont rayés des Livres du Trésor, sans qu'il puisse y avoir lieu au rappel des arrérages antérieurs à la réclamation.

Comptabilité des exercices périmés. — Nous avons vu que, dans trois cas particuliers, les créanciers peuvent encore faire liquider, ordonnancer et payer leurs créances, quoiqu'ils soient en retard, c'est-à-dire qu'ils aient dépassé le terme de cinq ans, qui leur est accordé pour réclamer ce qui leur est dû. D'un autre côté nous savons que « l'exercice au terme de déchéance cesse de figurer dans la comptabilité des ministères », selon l'article 134 du décret du 31 mai 1862. La comptabilité budgétaire n'est donc plus ici la même qu'en matière d'exercices clos et la nouvelle que nous rencontrons porte le nom indiqué en tête de ce paragraphe.

Dans le budget de chaque ministère, il y a un chapitre intitulé : dépenses des exercices périmés non frappés de déchéance. C'est sur ce chapitre que sont imputées les créances dont nous nous occupons et qui s'appellent désormais créances sur exercices périmés. Elles ne peuvent être réordonnancées qu'après que des crédits extraordinaires, spéciaux par article, ont été ouverts par la loi et ces crédits viennent alors remplacer les mots « pour mémoire », qui, de même qu'en face des dépenses des exercices clos, étaient inscrits vis-à-vis des dépenses sur exercices périmés ; et il n'y a d'exception que pour les arrérages des rentes perpétuelles et des rentes viagères (1). Si ces créances n'ont pas été payées à l'époque de la clôture de l'exercice sur lequel le crédit spécial a été ouvert, ce crédit est annulé et il doit en être voté un nouveau sur lequel le réordonnancement pourra seulement avoir lieu (2).

Il est formé pour les créances des exercices périmés, comme pour celles des exercices clos, des états nominatifs qui sont remis au Ministère des Finances en double expédition, et l'une de ces expéditions est remise à la Cour des comptes (3).

(1) Loi du 3 mai 1842, art. 13 ; Décret du 31 mai 1862. art. 140.

(2) Ordonnance du 10 février 1838, art. 10 ; loi du 10 mai 1838, art. 8, et décret du 31 mai 1862, art. 139.

(3) Décret du 31 mai 1862, art. 140.

Les ordonnances émises pour les dépenses d'exercices périmés doivent indiquer le numéro de la créance et l'exercice primitif auquel elles se rapportent.

Section II. — ordonnancement proprement dit.

Aux termes de l'art. 82 du décret de 1862, « aucune dépense faite pour le compte de l'État ne peut être acquittée, si elle n'a été préalablement ordonnancée directement par un ministre, ou mandatée par les ordonnateurs secondaires en vertu des délégations ministérielles ». Donc, pour qu'une dette de l'État soit payée, il ne suffit pas qu'elle ait été liquidée, il faut encore qu'elle ait été ordonnancée ; telle est la règle posée par l'art. 82 du décret de 1862, qui reproduit sur ce point l'art. 7 de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

L'ordonnancement est, dans notre droit actuel, considéré comme une formalité essentielle. Aucune dette de l'État ne peut être payée sans avoir fait l'objet d'un ordonnancement préalable. Il n'en a pas toujours été ainsi. Sous l'ancien régime, beaucoup de recettes étaient *spécialisées*, c'est-à-dire qu'elles étaient affectées à l'acquittement de certaines

dépenses. Les mêmes errements furent suivis sous la Révolution. C'est ainsi qu'avant l'an VIII, on avait remis à un grand nombre de créanciers de l'État, des délégations sur le produit des contributions arriérées. Un arrêté des consuls, du 15 nivôse an VIII, dut intervenir pour faire cesser ces abus. Postérieurement à la Révolution, on a encore recouru en France à ce procédé d'assignation. En 1818 la Caisse d'amortissement, créée en 1816 par le comte Corvetti, fut chargée de payer les arrérages de la dette consolidée. Elle devait recevoir pour ce service les produits nets des postes, de l'enregistrement et de la loterie. L'amortissement lui-même était gagé au moyen du produit des forêts. Ce système fut pratiqué jusqu'en 1830.

En 1860, M. Fould rétablit le budget de l'amortissement avec une dotation spéciale formée par le produit des forêts et de l'impôt sur les chemins de fer.

En 1871, les forêts de la liste civile servirent de gage à une avance de la Banque de France. Les dépenses ainsi *assignées payables* sur certains fonds déterminés étaient payables sans ordonnancement préalable. En pareil cas donc, et contrairement aux principes fondamentaux de notre droit fiscal moderne, les fonctions d'ordonnateur et de comptable se trouvaient confondues. Le comptable avait non seulement à payer

la dépense, mais encore à en apprécier l'utilité. Dans l'ancien droit cependant, on avait essayé de réaliser rétroactivement la séparation entre les prérogatives de l'administration et celles du Trésor. On y était arrivé de la façon suivante. Le roi, une fois la dépense effectuée, se réservait après coup d'en apprécier l'utilité. C'était là le rôle des *états au vrai* qui étaient arrêtés en Conseil. Quant aux Chambres des comptes, elles n'avaient qu'à vérifier la matérialité de la dépense et sa régularité, elles n'avaient point à se préoccuper de son utilité. Grâce à ce système de vérification, la distinction de l'ordonnancement et du payement qui n'existait pas au moment même où la dette était payée, se manifestait ultérieurement, attestant par là même son caractère essentiel.

Les agents chargés d'opérer l'ordonnancement se divisent en deux grandes catégories : les ordonnateurs principaux et les ordonnateurs secondaires. Les ordonnateurs principaux sont les ministres, et les ordonnances qu'ils délivrent sont les *ordonnances de payement*, qui sont délivrées directement par le ministre aux créanciers, et les *ordonnances de délégation* qui consistent essentiellement dans une autorisation donnée par le ministre aux ordonnateurs secondaires (chefs de service placés sous les ordres de chaque ministre) de disposer d'une partie des cré-

dits, par des *mandats de payement* au nom d'un ou de plusieurs créanciers. (Art. 84, décret du 31 mai 1862).

Toutes les ordonnances de payement et de délégation doivent être signées par le ministre des finances qui, nous le verrons plus loin avec détails, ne doit accorder sa signature que si les ordonnances se renferment dans la double limite des crédits budgétaires et des fixations du décret de distribution mensuelle des fonds.

Les principes fondamentaux qui gouvernent l'ordonnancement sont au nombre de deux : 1° les crédits ne doivent pas être dépassés; 2° les crédits doivent être uniquement appliqués aux dépenses auxquelles ils ont été affectés. Abordons en immédiatement l'étude.

§ 1er. — *Les crédits ne doivent pas être dépassés.*

Du principe que les crédits ne doivent pas être dépassés résulte d'abord cette conséquence évidente qu'aucune dépense ne doit être engagée sans crédit. C'est la condition d'existence d'une bonne gestion financière, et la sanction nécessaire de la règle que dans un régime parlementaire aucune dépense ne peut être

engagée sans le consentement des représentants du pays.

Du même principe découle enfin cette conséquence qu'une dépense ne peut être plus élevée que le crédit affecté à son payement. Malgré la facilité d'application de pareilles règles, malgré aussi les contrôles assez nombreux qui, ainsi que nous le verrons bientôt, viennent limiter la liberté d'action des ordonnateurs, la pratique offre des exemples célèbres de dépenses engagées sans crédit et aussi de crédits dépassés. Nous devons signaler, brièvement au moins, les principaux :

1° Le premier dépassement de crédit et le plus célèbre fut celui qui donna lieu, en 1829, à la Chambre des pairs, à un débat connu sous le nom de *l'affaire de la salle à manger*.

M. de Peyronnet, ministre de la Justice, avait fait établir dans l'hôtel de la Chancellerie une salle à manger et exécuter divers autres travaux de réparation, distribution et embellissement. Ces travaux avaient été effectués sans devis, en vertu d'une simple décision ministérielle, et cette décision portait que la dépense serait mise à la charge de l'Administration centrale et devait être acquittée successivement avec les fonds qui appartenaient à cette administration, c'est-à-dire avec le crédit accordé annuellement pour l'entretien du matériel et du mobilier.

Cette imputation, qui engageait et absorbait ainsi à l'avance, pour plusieurs années, la dotation du chapitre 11 du ministère de la Justice, n'avait pas paru régulière au successeur de M. de Peyronnet, M. Portalis. Ce dernier avait refusé de l'admettre et s'était fait ouvrir, par ordonnance royale, un crédit de 179,865 francs pour solder les dépenses ordonnées par son prédécesseur. Mais la Commission n'avait pas pensé que ces dépenses pussent rentrer dans la catégorie des dépenses extraordinaires et urgentes, prévues par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, et il lui avait paru, au contraire, qu'en les faisant exécuter, M. de Peyronnet avait contrevenu aux dispositions de l'article 151 de cette même loi, qui défendait aux ministres de dépenser au delà des crédits affectés à leur département respectif sous peine d'engager leur responsabilité.

Cette prohibition était la base de notre système financier, avait dit M. Lepelletier d'Aunay, dans son rapport, c'était sur elle que reposait la sécurité des contribuables et celle des créanciers de l'Etat; c'était elle qui constituait l'avantage du gouvernement représentatif, dans lequel toute dépense ne peut être faite, si elle n'a été législativement autorisée, et, en l'enfreignant, le garde des sceaux avait commis un abus de pouvoir dont il devait être

rendu responsable. La Commission avait donc conclu à l'allocation du crédit demandé, puisque les travaux avaient été effectués, et qu'il fallait les payer, mais elle avait réservé le droit pour l'Etat de recourir en indemnité contre l'ordonnateur qui avait excédé son mandat.

Un député, M. Bourdeau, s'éleva contre les conclusions de la commission. Il représenta que si, en effet, une illégalité avait été commise, elle n'avait pas du moins profité à celui qui en était l'auteur, que l'Etat, en définitive, était le seul qui retirerait un avantage de la construction de ces travaux, et que par suite, il se pourrait bien que les tribunaux ne voulussent pas condamner M. de Peyronnet. Il était inutile de mettre la justice en mouvement pour aboutir à une absolution.

Du reste M. Bourdeau reconnaissait qu'il était nécessaire de proposer une loi sur la responsabilité ministérielle qui empêchât le retour de faits semblables à celui qui venait de se passer.

M. Dupin était au contraire de l'avis de la Commission. L'ancien ministre de la justice était responsable, selon la loi du 25 mars 1817. Sans doute il n'y avait eu ni concussion, ni dilapidation, ni aucun de ces délits qui entraînent une mise en accusation devant la chambre des Pairs. Mais il y

avait eu préjudice causé à l'Etat par le fait d'un de ses agents, préjudice causé dans un cas où la loi avait formellement prononcé la responsabilité de cet agent ; et comme la charte ne contenait aucune dérogation à l'ancien principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, et qu'en l'absence d'une loi sur la responsabilité ministérielle, les tribunaux civils se déclareraient peut-être incompétents pour statuer sur une action intentée contre un ministre en raison de ses fonctions, M. Dupin proposa de déterminer par le projet de loi de règlement des comptes en discussion la juridiction devant laquelle serait exercée la poursuite contre M. de Peyronnet, et il indiqua le Tribunal civil de la Seine.

Le discours de M. Dupin produisit une grande impression sur la Chambre qui vota la proposition de la Commission, amendée par M. Dupin, à la majorité de 186 voix contre 144.

La discussion recommença devant la Chambre des Pairs. M. de Peyronnet qui avait été élevé à la pairie au sortir du ministère prit lui-même la parole et il fut assez vivement appuyé par M. Lally-Tollendal pour que le vote fut émis en sa faveur. La Chambre des Pairs adopta le projet de loi tel qu'il avait été d'abord présenté par le Gouvernemont à la Chambre

des députés. Mais celle-ci, lorsqu'on lui renvoya le projet, rejeta l'article portant allocation des 179.865 francs. La Chambre des Pairs se soumit alors et adopta sans observation le projet de loi ainsi modifié. Et la dépense illégale de M. de Peyronnet fut payée plus tard par la Caisse du sceau des titres.

2° M. de Montbel, ministre des Finances sous Charles X, ordonnança, sans crédit légal, une somme de 371.051 francs, qui fut distribuée pendant les journées des 28 et 29 juillet 1830 aux officiers et soldats à la solde du Roi.

La commission qui, en 1833, fut chargée d'examiner les comptes du budget de 1830, quoique ayant admis les frais occasionnés par le voyage de Charles X, depuis son départ de Versailles jusqu'à son arrivée en Angleterre, y compris la remise qui lui avait été faite de 600.000 francs en or, soit une somme totale de 1.090.000 francs, rejeta comme illégale la dépense de 371.051 francs, faite pour le payement des troupes.

Le ministre, disait M. Passy, n'avait pas eu le droit, sans ouverture préalable de crédit, d'ordonner pareil payement, et la responsabilité devait en retomber sur lui. Berryer combattit les conclusions de la Commission. Il fit remarquer qu'il ne fallait pas perdre de vue les circonstances au milieu des-

quelles avait agi M. de Montbel. Si la mesure était illégale, on devait cependant l'excuser eu égard à la situation des troupes, qui n'avaient plus ni argent ni pain. Il ne serait pas de la dignité de la Chambre d'aller, au milieu des grandes ruines qui s'étaient accumulées en 1830, chercher une somme de 360,000 francs. Mais M. Passy, tout en exprimant qu'il partageait à titre purement individuel les sentiments de M. Berryer, répliqua qu'en se plaçant au point de vue de la comptabilité, il ne pourrait que maintenir le projet de la Commission. La Chambre fut de cet avis, et elle alla même plus loin. Sur la proposition de M. Isambert, elle motiva le rejet de la dépense de la façon suivante : « Dans tous les cas où les Chambres auront rejeté des dépenses portées au budget de l'État, il sera pris immédiatement, à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor, toutes mesures conservatoires par voie de contrainte administrative contre les ministres ordonnateurs, sauf leurs recours contre les parties prenantes. »

Mais la Chambre des Pairs n'accepta pas cet amendement et rejeta purement et simplement la dépense.

3° Une autre somme de 270.560 fr. fut payée en 1832 sans l'autorisation de la Chambre.

Il s'agissait du montant de certaines fournitures faites en Espagne, sous l'Empire, aux hommes de la

garde du roi Joseph, commandée par des officiers français. En 1833, la Chambre avait refusé de voter un crédit supplémentaire pour rembourser cette dépense qui était déjà consommée ; elle considérait que cet arriéré incombait au gouvernement espagnol. Six ministres s'étaient succédé au pouvoir et avaient reconnu les créances des officiers ; le ministre des Finances, par une ordonnance royale, avait consenti à la liquidation.

Sans même déterminer celui des ministres qui avait engagé sa responsabilité, la Chambre rejeta le crédit afin de protester contre un paiement qu'elle n'avait pas autorisé.

4° En 1840, la Chambre eut à se prononcer sur l'admission ou le rejet d'une dépense de 16.150 fr., représentant une indemnité payée à des entrepreneurs de travaux de fortification.

Le crédit demandé à la Chambre des députés, au cours du vote du budget de 1839, avait été rejeté. Le Gouvernement le reproduisit dans le projet de règlement du budget de 1838. Les bureaux de la guerre avaient insisté, paraît-il, auprès des officiers du génie, pour les amener à conclure en faveur de la concession de l'indemnité réclamée. La Chambre rejeta le crédit pour exercer ainsi son blâme, non contre le ministre de la Guerre irresponsable qui n'existait plus

à cette époque, mais contre la pression exercée par les bureaux.

Le rapporteur de la Commission prit soin de rassurer les députés sur les conséquences légales du sujet de la dépense, il déclara « qu'il n'y avait pas lieu de présumer que dans aucun temps on put viser une responsabilité pécuniaire portant sur la famille du ministre ; mais du refus de la Chambre devait résulter un blâme prolongé itératif, seul moyen de prévenir le retour de pareils abus. » (1)

5° Le 25 mars 1889 la Chambre des députés adopta le budget définitif de l'exercice de 1877, non sans avoir conclu à la responsabilité civile de M. Buffet pour les dépenses occasionnées par le fameux train de don Carlos.

M. Buffet avait ordonné, sans ouverture de crédits par le Parlement, la formation d'un train spécial pour transporter de Paris à Boulogne le prétendant espagnol don Carlos et sa suite, et la dépense s'était élevée au chiffre de 19.000 francs. Elle était évidemment illégale. La Chambre vota des poursuites en réparation civile contre M. Buffet, mais ce vote n'eut pas plus d'effet que celui de la Chambre des députés de 182 .

(1) Audibert, Discours de rentrée, *Journal officiel*, 1885, p. 6101.

Il faut remarquer d'ailleurs que si M. Buffet avait ordonné de préparer le train de don Carlos, son successeur, M. Dufaure, avait fait exécuter le projet de M. Buffet et, par suite, il était lui-même responsable.

De ce rapide historique (nous aurions pu citer des faits plus récents, mais c'était peut-être inutile), il résulte que les crédits ont été plusieurs fois de beaucoup dépassés, malgré la nécessité pour chaque ministre, de faire viser les ordonnances au mouvement général des fonds, malgré le contrôle attribué à leur collègue des Finances, et que jamais les ministres, qui avaient dépassé leurs crédits, n'ont été poursuivis.

La responsabilité civile des ministres vis-à-vis de l'Etat est cependant inscrite en toutes lettres dans nos lois.

La loi du 25 mars 1817, dans son article 151, nous dit que « les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit (de celui qui leur est accordé) ».

Dans la loi du 15 mai 1850, nous trouvons ces mots dans l'article 9 : « Toute dépense non créditée sera laissée à la charge du ministre contrevenant ».

Dans le décret du 31 mai 1862, il y a l'article 41

qui s'exprime ainsi : « Les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux; » et l'article 42 : « Le ministre des Finances ne peut,sous sa responsabilité, autoriser les payements excédant les crédits ouverts à chaque ministère ».

D'où vient donc que, malgré ces textes formels, les Chambres se sont toujours bornées, vis-à-vis des ministres coupables d'une mauvaise gestion, à un simple blâme qui, en définitive, n'avait rien de bien pénible pour celui à qui on l'infligeait? On a prétendu qu'il était impossible de poursuivre les ministres parce que l'on ignorait quelle était la juridiction compétente. Aucun des textes précités n'indique en effet quels doivent être leurs juges.

Cependant un autre texte, que nous n'avons pas encore donné, est plus complet que les autres ; c'est l'article 98 de la Constitution du 4 novembre 1848 : « Dans *tous* les cas de responsabilité des ministres, l'Assemblée nationale peut,suivant les circonstances, renvoyer le ministre inculpé, soit devant la Haute-Cour de justice, soit devant les tribunaux ordinaires pour les réparations civiles. »

Cet article dit : « Dans *tous* les cas »; par conséquent, il n'y a pas à épiloguer, il s'applique aussi bien à la responsabilité financière qu'aux autres

responsabilités, et l'expression de responsabilité civile comprend la responsabilité vis-à-vis de l'Etat, comme la responsabilité vis-à-vis des particuliers. Nous savons donc quelle est la juridiction compétente, ce sont les tribunaux ordinaires.

Oui, mais à cela on a répondu que l'article 98 de la constitution de 1848 avait été abrogé, comme la constitution tout entière, par les lois constitutionnelles de février 1875. Et l'article 6 de la loi du 25 février 1875 nous dit bien que les ministres sont responsables individuellement devant les Chambres de leurs actes personnels, l'article 12 de la loi du 24 février énonce également qu'en cas de *crime* commis dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont renvoyés devant la Haute-Cour de justice (qui a été organisée par la loi du 10 avril 1889), mais aucun de leurs articles n'a trait ni à la compétence, ni à la procédure en cas de délit civil. Nous n'avons donc pas en ce moment de texte précisant de quelle juridiction les ministres sont justiciables.

Cette dernière opinion nous semble fort juste ; quoique l'article 98 nous apporterait un grand secours, nous sommes forcés de nous en priver. Quelle juridiction doit alors déterminer l'indemnité due à l'État par le ministre ayant causé un préjudice au Trésor public ?

M. Humbert, ministre de la justice, disait à la Chambre dans la séance du 4 mai 1882 : « Faites une loi sur la responsabilité des ministres, elle sera applicable même aux faits passés. Vous n'avez pas d'autre moyen juridique d'autoriser une poursuite en indemnité ; mais si vous voulez dès à présent poursuivre, soit devant la juridiction administrative, soit devant la juridiction ordinaire, vous aboutirez, je le crains, à deux déclarations d'incompétence et si le conflit négatif est porté devant le Tribunal des conflits, il pourra reconnaître que les deux juridictions étaient également incompétentes. Par conséquent vous n'aboutirez à aucun résultat. » (1).

Aucun Tribunal ne serait donc compétent ; on devrait écarter les tribunaux judiciaires, puisqu'il s'agit d'actes administratifs. Le Conseil d'État ne serait pas compétent non plus, puisqu'il n'a qualité que pour apprécier la responsabilité des comptables. Quant à la Cour des comptes, elle serait également impuissante, puisqu'elle ne peut agir vis-à-vis des ordonnateurs que par voie de déclaration. Et comme la compétence du Sénat se borne aux crimes, il n'a pas le droit de statuer sur la responsabilité civile.

Cette théorie, tout en admettant que le principe de la responsabilité civile est incontesté et incontes-

(1) *Journal officiel*, 5 mai 1882. p. 486.

table, arrive à la conclusion que l'application en est impossible dans l'état actuel de la législation.

M. Laferrière est dans ce sens. Il croit que dans l'état actuel de la législation on ne peut aboutir qu'à des solutions négatives (1). Nous le croyons également, et, en dépit des discussions théoriques qui peuvent avoir lieu sur la juridiction compétente pour statuer sur la responsabilité civile des ministres, et quand même elles établiraient la compétence des tribunaux judiciaires, nous sommes sûrs qu'aucun tribunal n'accepterait de juger un ministre, qui aurait simplement dépassé le crédit alloué par les chambres.

Ajoutons un autre argument.

A quoi servirait de condamner le ministre à restituer la somme perdue par le trésor ? Sa fortune personnelle ne serait pas, la plupart du temps, assez élevée pour payer l'indemnité. Il n'en fournirait qu'une infime partie et en vérité ce ne serait pas la peine de faire le procès.

Est-ce cette raison qui jusqu'ici a empêché les propositions de loi sur la responsabilité ministérielle d'être votée par le Parlement ? Nous l'ignorons, mais toujours est-il qu'aucune n'a encore pu aller

(1) Laferrière, t. Ier, p. 617-618.

jusqu'au bout. La dernière, de M. Guichard, était ainsi conçue : « Le ministre qui, dans la gestion des affaires de l'Etat, aura commis une faute lourde, conséquence de l'inexécution volontaire des mesures prescrites par les lois, pourra, à la suite d'une information parlementaire, et sur l'invitation de la Chambre des députés, être renvoyé devant les tribunaux ordinaires pour les réparations civiles. »

Cette proposition fut renvoyée à une commission et M. Antonin Dubost fut désigné comme rapporteur. Il lut son rapport dans la séance du 14 juin 1883 et on n'en entendit plus parler.

M. Antonin Dubost avait très nettement exprimé les idées générales qui doivent présider à la confection d'une loi sur la responsabilité ministérielle : « Depuis longtemps, dit-il, beaucoup de publicistes et d'hommes d'État ont pensé qu'il était nécessaire de restreindre la responsabilité civile des ministres dans des limites suffisamment étroites pour n'en pas rendre l'exercice trop dur et souvent injuste. Il est évident, en effet, que si, dans l'administration des affaires de l'État, des erreurs peuvent être commises qui ne peuvent entrainer pour leurs auteurs ni responsabilité ni réparations pécuniaires, parce qu'elles sont dans une certaine mesure inévitables, il peut cependant y avoir, de la part des ministres, des actes ou des fautes qui,

sans revêtir le caractère de délit ou de crime, sont néanmoins dangereuses et répréhensibles et contre lesquelles l'État doit avoir le moyen de se prémunir. En pareil cas les droits et les prérogatives des Parlements se trouvent engagés ; il est nécessaire que les Parlements soient suffisamment armés pour faire respecter leurs décisions et les volontés de la nation. Il importe peu, dans de semblables circonstances, que l'État reçoive tous les dédommagements auxquels il pourrait avoir droit. Ce qui est indispensable, c'est que des ministres ne puissent pas croire qu'ils peuvent se placer impunément au-dessus des décisions des représentants du pays. Mais il serait intolérable que l'exercice d'un droit de cette nature eût pour conséquence de mettre dans les mains des pouvoirs publics un instrument de rancune ou de mesquine vengeance et d'exposer d'honnêtes gens qui ont peut-être rendu des services à leur pays, à devenir les victimes ou la proie de leurs détracteurs » (1).

En définitive la responsabilité civile des ministres ne peut être sanctionnée dans notre pays, contrairement à ce qui existe chez beaucoup d'autres nations, par exemple en Angleterre, en Grèce, en Belgique, en Autriche, et dans divers états allemands.

Il est juste cependant de signaler que certaines

(1) V. *Journal Officiel*, 1883, Documents parlementaires p. 49.

propositions ont été faites pour arriver à ce résultat. Ces propositions ont pour but de créer un *Bureau de comptabilité* nommé par une des chambres ou par les deux. Chaque mois le ministre des Finances devrait adresser au bureau de comptabilité les ordonnances ou mandats acquittés pendant le mois précédent, accompagnés des pièces justificatives prévues par les règlements....

Lorsqu'une dépense serait de nature à nécessiter une enquête, le commissaire saisi des pièces ferait un rapport qui serait lu au bureau de comptabilité. Si la proposition d'enquête était adoptée, le rapport et les délibérations seraient communiqués au ministre dans le département duquel se serait produit le fait incriminé....

Après la clôture de chaque exercice et dans un délai qui ne pourrait excéder trois mois, chacun des ministres devrait adresser au bureau de comptabilité un compte général indiquant :

1° Les crédits ouverts par la loi de finances ;
2° Les crédits supplémentaires ;
3° Les ordonnances ou mandats délivrés ;
4° Les payements effectués ;
5° Les crédits restant à annuler.

Comme on le voit, le but essentiel de ce bureau

serait d'assurer le contrôle des ordonnateurs. Les projets tendant à sa création (1) ne font, en somme que rétablir les bureaux de comptabilité qui ont fonctionné dans toutes les assemblées de la Révolution (2). La sanction serait le droit pour le bureau de décider, sur le vu des pièces qui devraient lui être soumises, et de saisir ensuite l'agent judiciaire du trésor (3),ou le ministre des Finances (4), pour y donner suite.

Ajoutons enfin que, si le Parlement français n'a pas voulu établir une mesure répressive contre les atteintes qui seraient portées à son droit exclusif d'autoriser toutes les dépenses de l'Etat, il a tenté de prévenir les dépassements de crédits par la loi du 26 décembre 1890 sur la comptabilité des dépenses engagées, que nous étudierons lorsque nous nous occuperons du contrôle des ordonnateurs de l'Etat.

§ 2. — *Les crédits doivent être exactement appliqués aux dépenses pour lesquelles ils ont été votés.*

S'il en était autrement, ce ne pourrait être qu'en

(1) Proposition de M. Brisson, reprise par M. Rivière le 18 novembre 1882, et proposition de M. Fernand Faure,proposée, sous forme d'amendement, le 16 octobre 1886.

(2) Décret des 17-29 septembre 1791,des 13 janvier à 12 février 1792, Constitution du 5 fructidor an III (art. 317 et suivants).

(3) Selon M. Brisson.

(4) Selon M. Fernand Faure.

vertu de virements, et les virements de chapitre à chapitre sont défendus par la loi. Cette prohibition procède elle-même, du reste, du principe de la spécialité budgétaire qui ne s'est que fort lentement dégagé dans notre organisation fiscale.

Sous la Révolution, on ne trouve pas de textes se référant à la spécialisation des crédits par branches d'exercice. Pendant toute cette période les crédits furent accordés en termes très généraux. Ainsi la loi du 18 février 1791 qui règle les fonds nécessaires aux dépenses de l'année n'indique que deux sommes affectées au payement des dépenses: « Il sera fait fonds au Trésor public en 1791 : 1° d'une somme de 282.700.000 livres pour acquitter toutes les dépenses attribuées aux cultes, à la liste civile, aux départements des affaires étrangères, de la guerre, de la marine et des colonies, aux ponts et chaussées, etc... 2° d'une somme de 300.000.000 de livres pour acquitter le traitement des ecclésiastiques et des religieux des deux sexes supprimés, les pensions de l'État, les intérêts de la dette publique, etc... »

Les mêmes errements furent à peu près suivis sous le Consulat et sous le premier Empire. Le premier budget du Consulat, fixé par la loi du 19 nivôse an IX, était ainsi libellé : « Art. 1. — La somme de 415 millions est mise à la disposition du Gouvernement pour les

dépenses des différents ministères pendant l'an IX ». Il n'était fait aucune répartition de ce total. Pour l'an X la loi du 17 floréal an X disposait: « La somme de 300 millions, faisant avec celle de 200 millions, comprise dans la loi du 25 ventôse an X, celle de 500 millions, est mise à la disposition du Gouvernement. » L'article 3 de cette même loi, constituant un progrès apparent, répartissait les 500 millions entre 18 chefs de dépense. Mais nous disons qu'il n'y avait là qu'un progrès apparent, car la loi de répartition intervenait dans le huitième mois de l'année. Les prescriptions qu'elle contenait ne pouvaient donc valoir qu'à titre de renseignement.

Sous l'Empire, la loi du 15 septembre 1807 relative au budget de l'État disposait: « La somme de 600 millions est mise à la disposition du Gouvernement, à compte des dépenses de l'année 1808 ». Aucun autre texte de la loi n'indiquait au moins en gros l'affectation de ces 600 millions. Toutes les lois de finances du premier Empire sont calquées sur le même modèle. Pour l'année 1808 cependant, à laquelle s'applique la loi de 1807 que nous avons signalée, il intervint une loi nouvelle qui contenait les dispositions suivantes (loi du 25 novembre 1808). « La somme de 130 millions faisant avec celle de 600 millions, portée en l'article 15 de la loi du 15 septembre

1807, la somme totale de 730 millions est mise à la disposition du Gouvernement... « Cette somme sera employée au payement d'abord de la dette publique et ensuite aux dépenses générales du service comme il suit (1). »

Au début de la Restauration, les mêmes doctrines prévalurent encore. Sous l'influence de la réaction contre les principes de la Révolution qui se produisait alors, on alla jusqu'à prétendre que les membres des Chambres n'avaient pas en matière financière d'autres prérogatives que ceux des anciens États-Généraux, c'est-à-dire qu'ils avaient bien le droit de voter les recettes, mais qu'une fois les recettes votées, leur montant global devait être mis à la disposition du Gouvernement qui en disposerait comme il l'entendrait dans l'intérêt du pays. C'est ainsi que le comte Garnier disait à la Chambre : « Le consentement de l'impôt emporte nécessairement la libre disposition de son produit. » Et plus tard, en 1820, M. Roy : « Le roi seul a le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt ».

Ces idées, qui étaient la méconnaissance pure et simple des pouvoirs de l'État, en matière financière, ne triomphèrent pas. La loi du 25 mars 1817 dis-

(1) Suivait un tableau contenant 21 chefs de dépenses avec les allocations les concernant.

posait dans son article 151 : « La dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux (les ministres). Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit ». Ce texte est le premier qui ait inauguré en France le système de la spécialité. Sans doute, la réforme était encore timide. La répartition des crédits entre chaque ministère laissait encore aux ministres une grande latitude. Il y avait cependant là un progrès : aucune compensation ne pouvait plus désormais s'établir entre les déficits et les excédents des différents ministères (1). Mais, à part cette limitation, chaque ministre, une fois la loi de finances votée, restait maître absolu de ses crédits, sous la seule condition de n'en point dépasser le total. C'était là une liberté qui fut jugée, non sans raison, excessive par les membres libéraux des Chambres de la Restauration. C'est ainsi qu'en 1820, la Commission du budget des dépenses prit l'initiative d'une proposition tendant à substituer le vote par chapitre au vote par

(1) M. Stourm fait remarquer que, dans le cours des délibérations des Chambres de la Restauration, on voit certains votes partiels porter sur des chapitres et même sur des articles ou paragraphes. Mais ces votes partiels intervenaient simplement pour faciliter la discussion, ils ne liaient pas le pouvoir exécutif, et celui-ci n'en tenait compte qu'autant qu'il était désireux de marquer une certaine condescendance vis-à-vis des Chambres.

ministère. Ce projet de réforme donna lieu à une vive discussion. Combattu par M. de Villèle, alors simple député, et par M. Roy, ministre des finances, elle fut repoussée par la Chambre des députés, malgré les efforts de Benjamin Constant et du général Foy.

Plus tard, M. de Villèle, arrivé au pouvoir, essaya d'appliquer, partiellement au moins, les idées qu'il avait défendues en 1820. Une ordonnance, due à son initiative, en date du 1er septembre 1827, décidait qu'à partir de l'exercice 1829, le projet de budget général de l'État présenterait distinctivement l'évaluation des dépenses par branches principales de services dans chaque ministère, conformément à un tableau annexé.

Par application de l'ordonnance, le vote du budget de l'exercice 1829 porta limitativement sur 52 subdivisions budgétaires, au lieu de s'appliquer à 7 ministères seulement.

C'était là un progrès, mais le vice fondamental qu'il présentait, c'était d'être entaché de précarité. En effet, il n'avait été réalisé que par une ordonnance. Il dépendait donc du gouvernement de modifier chaque année les cadres des subdivisions budgétaires. En un mot, le gouvernement pouvait modifier à son gré une institution dirigée contre sa

liberté d'action. D'autre part, les subdivisions budgétaires consacrées par l'ordonnance formaient des sections encore beaucoup trop étendues. Certaines d'entre elles s'élevaient au chiffre de 25, 33, 42, 45, etc., millions en bloc.

La Révolution de 1830 amena des résultats plus positifs. La loi du 29 janvier 1831 consacra le vote par chapitre dans ses articles 11 et 12. « Le budget des dépenses de chaque ministère sera, à l'avenir, divisé en chapitres spéciaux, chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature. » Art. 11.

« Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. » Art. 12.

C'était là la véritable réforme, la seule qui soit de nature à sauvegarder les droits du Parlement en matière financière, sans cependant supprimer toute liberté d'action pour le Gouvernement.

Après une suspension, pendant le second Empire, qui dura de la Constitution du 25 décembre 1852 au sénatusconsulte du 31 décembre 1861, le vote par chapitre est reparu avec ce dernier sénatusconsulte et a été définitivement consacré par la loi du 16 septembre 1871. L'article 30 de cette loi qui forme encore le droit en vigueur sur la matière porte : « le budget est voté par chapitre. »

La question qui se pose tout d'abord ici est de savoir ce qu'on entend par *chapitre* en matière budgétaire. En réalité, le chapitre n'est qu'une subdivision du budget. Il n'a rien par lui-même qui le caractérise et l'individualise.

L'étendue des chapitres et leur nombre varient selon la volonté des préparateurs du budget. Mais ces variations n'altèrent pas son essence, il demeure toujours une subdivision du budget et n'est pas autre chose. Cependant comme il ne constitue pas la seule subdivision usitée et qu'on distingue encore la section qui est une subdivision plus étendue, et le paragraphe et l'article qui sont, au contraire des subdivisions moins étendues, on peut définir le chapitre, avec M. Stourm « une subdivision des dépenses de chaque ministère, plus étendue que le paragraphe et l'article, et comprenant des services corrélatifs et de même nature » (1). En définitive donc, le chapitre n'a qu'une valeur conventionnelle aussi bien que toutes les autres subdivisions budgétaires. Ce sont des fractionnements plus ou moins empiriques, auxquels recourt le pouvoir parlementaire, pour assurer de façon efficace l'exercice de ses prérogatives en matière financière.

(1) Stourm. Le budget, p. 295. Gr. Décret du 31 mai 1862. art. 56.

C'est précisément ce qui explique pourquoi le nombre et l'étendue des chapitres ont si souvent varié. D'une façon générale, on peut dire que leur nombre s'est accru d'une façon progressive depuis 1870, et corrélativement leur importance a diminué malgré l'extension prise par les budgets.

En effet, en 1831, le nombre des chapitres du budget ne s'élevait qu'à 164. Dès la fin de la monarchie de juillet, on trouve 338 chapitres. En 1852, le chiffre était monté à 362 ; en 1877 à 388, et en 1882 à 481. En 1883, le Gouvernement, dans le projet du budget pour 1884, créait 156 chapitres nouveaux pour la raison que nous trouvons indiquée dans l'exposé des motifs du projet de budget. « Les chapitres ne sont pas toujours établis conformément à la règle tracée par l'article 11 de la loi du 29 janvier 1831, aux termes duquel chaque chapitre ne doit contenir que des services corrélatifs ou de même nature. En effet, dans certains départements ministériels du moins, on confond quelquefois les dépenses du personnel avec celles du matériel, et même dans les dépenses du matériel on trouve souvent des services qui n'ont pas entre eux la corrélation et la similitude exigées par la loi. Le seul but véritablement pratique à poursuivre est la spécialité par service de dépenses. L'augmentation du nombre des chapitres, leur spécialité mieux défi-

nie, aura pour effet de circonscrire dans des limites plus étroites la faculté, qu'ont les ministres de se mouvoir dans l'intérieur d'un même chapitre (1). » Par suite de cette réforme, qui fut adoptée par les Chambres, le nombre des chapitres du budget de 1884 fut donc porté à 637. Depuis ce moment, leur nombre a encore augmenté dans une progression constante.

Cette progression doit être attribuée aux nombreuses propositions dues à l'initiative parlementaire ayant pour but de fortifier encore le contrôle du Parlement sur les dépenses, en exigeant un vote non plus seulement pour les chapitres, mais encore pour les paragraphes ou les articles. En faveur de ces propositions, on fait remarquer que la trop grande étendue du chapitre (2) permit souvent au Gouvernement de ne pas tenir compte du vote des Chambres. Si la Chambre, par exemple, réduit tel paragraphe ou tel article, le pouvoir exécutif a toujours un moyen indirect de ne pas tenir compte de cette réduction. Il n'a qu'à ne pas dépasser le crédit total de ce chapitre, et pourvu qu'il reste dans les limites de ce crédit, il peut doter l'article ou le paragraphe, sans tenir compte de la réduction votée par la Chambre. Des exemples de

(1) Projet de budget de l'exercice 1884. Exposé des motifs du ministre des Finances du 3 mars 1883.

(2) En général, chaque chapitre représente une moyenne de 400.0000 francs.

pareils faits existent. C'est ainsi notamment qu'un rapport de la Cour des comptes au Président de la République, sur l'exercice 1876, constate qu'un crédit de 1.284.815 francs fut accordé au Gouvernement pour frais de transport de réfugiés espagnols sous la réserve expresse, faite dans le cours de la discussion qu'un train de luxe ne serait pas organisé en faveur de don Carlos (1). Cependant les comptes du caissier-payeur central pour 1876 révélaient à la Cour l'existence d'un payement de 6.554 francs aux compagnies de chemins de fer pour le transport de don Carlos, payement imputé sur ledit crédit de 1.284.815. francs Bien que le Gouvernement se fût tenu dans les limites du crédit, la Cour des comptes crut devoir signaler l'irrégularité « sa mission étant d'avertir le législateur, quand ses intentions n'avaient point été respectées. » Un débat s'ensuivit à la Chambre et un vote eut lieu, le 25 mars 1889, qui engageait la responsabilité du ministre.

Que décider sur cette question ? Faut-il s'en tenir, comme par le passé, au vote par chapitre, ou descendre au vote par paragraphe ou par article ? Nonobstant les raisons, sans aucun doute sérieuses, produites en faveur de l'opinion contraire, on peut très bien soutenir qu'il y a encore plus d'avantages à maintenir

(1) Séance du 8 décembre 1876.

simplement le vote par chapitre. Tout d'abord, il n'est pas douteux, que le Parlement prendrait un temps matériel énorme à vouloir voter un à un les articles et les paragraphes du budget qui se comptent par milliers.

En outre, si l'action gouvernementale doit-être renfermée dans des bornes assez étroites, pour assurer l'efficacité des droits du Parlement, il ne faut pas cependant qu'elle soit entravée. Ces entraves constitueraient, en définitive, une gêne, pour tous les citoyens, en désorganisant plus ou moins les services publics. Cependant, c'est ce qu'il y aurait à craindre si l'on arrivait aux votes des paragraphes et des articles.

« Les administrations ne pourraient rien entreprendre avec sécurité, dit à ce sujet M. Stourm, dans la crainte de se heurter sans cesse aux circonscriptions de crédits, dont leurs plus minimes opérations se trouveraient entourées. Elle devraient constamment revenir devant le Parlement pour solliciter, de sa part, des suppléments en faveur de tel ou tel article devenu insuffisant, tandis que, à côté, d'autres articles, verraient leurs excédants tomber en annulation. Autant vaudrait laisser les Chambres administrer elles-mêmes (1) ». On peut ajouter que la spécialité des crédits poussée trop loin tend à augmenter le montant des dépenses bud-

(1) Stourm. *op. cit.* p. 298.

gétaires. C'est, en effet, une tendance bien connue des administrations que d'épuiser complètement les crédits mis à leur disposition. Or, lorsque les crédits sont trop morcelés, chaque lot est dépensé dans son entier et comme il y a à côté des services largement dotés, d'autres, qui ne le sont point assez, on voit surgir une multitude de demandes de crédits supplémentaires. Au contraire, avec des subdivisions plus étendues les administrations raisonnables trouvent le moyen de balancer entre tous les crédits qui leur sont alloués leurs insuffisances et leurs excédents. C'est en ce sens que M. Thiers disait en 1830 « trop de divisions conduit à trop de dépenses, avec la disposition si naturelle aux ordonnateurs d'épuiser leurs crédits ».

Aussi, pour conclure, ne pouvons-nous faire rien de mieux que de reproduire en les approuvant pleinement les conclusions auxquelles aboutit M. Stourm sur la même question (1). La véritable mesure aux yeux de toute personne sage réside dans le vote par chapitre. Sans doute, on peut augmenter encore le nombre des chapitres, comme il a été déjà fait en 1882, et surtout on peut les classifier dans une nomenclature plus rationnelle. Les perfectionnements de détails sont toujours possibles. Mais, en somme, le vote des repré-

(1) Stourm, *op. cit.* p. 299.

sentants du pays, porte actuellement, sur plus de 800 subdivisions budgétaires. Quel que soit le nom donné à ces subdivisions, c'est leur nombre qu'il faut considérer. Demander aux députés 800 votes partiels, engager le pouvoir exécutif dans 800 circonscriptions strictement délimitées, semble un maximum très suffisant pour la garantie des intérêts que la spécialité doit sauvegarder. On ne saurait guère aller beaucoup au-delà sans surcharger, en pure perte, le travail législatif, et surtout sans risquer de désorganiser les attributions du pouvoir exécutif.

Nous en aurions fini avec l'ordonnancement des dépenses de l'Etat, s'il ne nous restait à parler de l'ordonnancement fictif.

Le *mandat fictif* « est un mandat parfaitement régulier en apparence qui est présenté à une caisse publique, appuyé de justifications faussement établies, c'est-à-dire de mémoires s'appliquant à des dépenses simulées, de quittances supposées, d'attestations et de déclarations mensongères. » (Discours de rentrée de M. Petitjean, procureur général à la Cour des comptes, 1877). M. Dufaure explique par un exemple piquant ce qu'est un mandat fictif : « Un préfet, disait-il à l'Assemblée nationale, le 9 mars 1872, avait des fonds destinés à payer les dépenses de mobilier d'un asile d'aliénés Dans l'intervalle de deux réunions

du Conseil général. il a besoin de faire orner une chambre à coucher. N'ayant pas de crédit pour cela, il a deux moyens à prendre : d'abord attendre la réunion du Conseil général... Mais il en a un autre et c'est en cela que consiste l'abus horrible qui a été commis trop souvent et que nous ne pouvons trop condamner à cette tribune, c'était de faire un mandat fictif, c'est-à-dire d'avoir l'air de payer 11,000 francs pour un hospice d'aliénés quand on employait ces 11,000 francs pour une chambre à coucher. »

Nous pouvons citer d'autres exemples d'après les débats de la Chambre des députés.

Un directeur des haras s'était entendu avec des fournisseurs afin de construire une serre, attenant à son logement, en prélevant 8 à 9.000 francs sur la fourniture des chevaux au moyen de mandats fictifs. Précédemment le ministre lui avait cependant refusé expressément l'autorisation de construire cette serre. La fraude fut découverte et le fonctionnaire révoqué. Mais que de fois pareils agissements ont été inaperçus! (Chambre des députés, séance du 27 octobre 1881). Dans la séance du 5 juin 1893, M. de Lamarzelle attira l'attention de la Chambre sur une fausse imputation de dépense relevée par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exercice 1886. Le payement d'une somme de 10.579 fr. 50 ayant trait à des frais

de voyage effectué par M. Grasnet, ministre des Postes à cette époque, avait été imputé sur le chapitre intitulé : « salaire des hommes de peine, étrennes, etc. »

Le mandat fictif ne sert pas seulement à dépasser les crédits, mais il permet d'opérer des virements de crédits, et le virement de crédit n'est pas permis par la loi. Ainsi supposons qu'un ordonnateur dans le courant de février 1896 passe, dans un des cas autorisés, un marché de gré à gré avec un entrepreneur. Régulièrement la dépense appartient à l'exercice 1896 : il suffit à l'administrateur de dater son marché du mois de décembre précédent, manœuvre à laquelle l'entrepreneur se prêtera facilement, pour que la dépense apparaisse aux comptes de 1895.

Les effets du mandat fictif sont donc déplorables. Comme le disait M. le procureur général Petitjean, en 1878, à la Cour des comptes, « il a pour effet de modifier arbitrairement les crédits d'un budget. Il dénature ou il supprime les volontés d'un conseil élu. A des opérations mûrement délibérées et dont l'exécution a été confiée à sa fidélité et à sa bonne foi, l'ordonnateur substitue de son autorité privée des dépenses, dont il se constitue le seul appréciateur et le seul juge, et qui, revêtues de la forme illusoire dont il les recouvre, sont destinées à n'être connues que de lui seul et de

ceux qui l'ont aidé dans ses manœuvres. Parmi les abus qui peuvent se rencontrer dans la gestion des intérêts publics, il n'y en a pas assurément de plus grave et qui puisse avoir de plus funestes conséquences. »

Il est d'autant plus grave qu'il est très difficile à découvrir. Mais, quand il est découvert, il peut entrainer pour son auteur une peine plus grave que la révocation s'il est sorti de son rôle et s'est immiscé dans une fonction qui ne le regarde pas. La fonction d'ordonnateur est absolument incompatible, d'après la loi que nous connaissons, avec celle de comptable et si l'ordonnateur s'est ingéré dans le maniement des deniers publics, il devient comptable de fait et justiciable de la Cour des comptes. Si nous pouvons donc faire déclarer l'ordonnateur secondaire, qui a signé un mandat fictif, comptable de fait, il ne restera pas impuni et il pourra encourir plus qu'un blâme de la part de son supérieur hiérarchique, le ministre, ou qu'une simple cassation.

C'est ce que nous dit encore M. Petitjean : « Que fait un ordonnateur, lorsqu'au moyen de pièces fictives il change arbitrairement la destination légale de crédits d'un budget, pour les employer lui-même à des dépenses qu'il dissimule au contrôle ? Il commet un acte doublement illicite : il s'ingère dans le

maniement des fonds qui lui est interdit, et il aggrave le fait de cette ingérence en le rendant occulte. Par là, il perd devant la Cour sa qualité d'ordonnateur pour en devenir justiciable au même titre que le serait un comptable réel. »

La jurisprudence de la Cour des comptes fait une distinction entre les mandat fictifs suivant la gravité des cas. Pour que l'emploi des pièces fictives constitue un faux, la fabrication ou la substitution des pièces doit avoir été faite dans un but de profit personnel ou de préjudice à autrui. Et, dans ce cas, d'ailleurs, la Cour des comptes n'est plus compétente, ce sont les tribunaux ordinaires qui sont appelés à se prononcer.

M. Paul Leroy-Beaulieu (1) s'élève contre l'indulgence de l'opinion et de la loi. Selon lui, on devrait assimiler en principe les ordonnateurs qui emploient des mandats fictifs à des escrocs et à des faussaires, quitte à admettre, dans des cas particuliers, des circonstances atténuantes. « On ne saurait excuser en général les actes déloyaux par lesquels un simple agent substitue, en usant de ruse et de formes trompeuses, sa propre volonté à la volonté des corps électifs, seuls distributeurs légaux des deniers publics. »

(1) P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des finances*, t. II, p. 139.

Cette sévérité est peut-être un peu exagérée Evidemment il serait injuste au fond de condamner comme un escroc le préfet qui a dépassé un crédit ou qui l'a transporté d'un chapitre à un autre, simplement dans ce qu'il croyait être l'intérêt de l'Etat. Toutefois il serait bon de ne pas montrer trop de faiblesse vis-à-vis d'ordonnateurs secondaires qui, sans tirer directement un profit personnel de leur infraction aux règles de la comptabilité, en retirent provisoirement tout au moins un certain avantage, témoin ce directeur des haras qui affecte une partie de la somme votée pour la nourriture des chevaux, à la construction d'une serre où il pourra entretenir de belles plantes des îles pour son agrément et celui de sa famille.

Nous ne croyons pas que l'indulgence des juges doive être accordée à tous les ordonnateurs qui ont abusé de leur situation, sous le prétexte qu'il est très difficile de découvrir les irrégularités commises et qu'il serait injuste de punir un coupable qu'une circonstance fortuite, un simple hasard ou une maladresse a dévoilé, alors que d'autres plus habiles sont peut-être moins innocents. Cette sorte de raisonnement, en effet, pourrait être invoquée en faveur de tous les coupables de droit commun. Nous ne demandons pas qu'on envoie au bagne, ou dans une maison

Centrale, tous les agents qui se sont sciemment servi de mandats fictifs, mais nous estimons que dans un pays où les contribuables, qui ont tâché d'échapper à certains impôts, sont condamnés à des amendes excessives, il serait de toute équité de faire partager leur sort à ceux qui ont disposé, illégalement des deniers perçus sur leur propre fortune.

En définitive, il y a dans l'ordonnancement fictif un détournement de destination des deniers publics qui rend l'auteur du détournement à la fois responsable et comptable. Et il y a là une responsabilité de droit et non pas seulement facultative. D'ailleurs, dans la plupart des hypothèses, l'ordonnateur aura eu personnellement, à la suite du passage successif des deniers de la caisse du comptable dans les mains des parties payantes fictives, le maniement des deniers (1). Il se pourrait même que les fonds au lieu de passer par les mains des prétendues parties prenantes arrivent directement aux mains de l'ordonnateur par suite de l'ignorance ou de la complicité du comptable (2).

(1) Voy. notamment Cour de Besançon 24 nov. 1884; Arrêts du Conseil de préfecture du Jura du 16 février 1843; de la Seine, 12 mai 1869 et 15 juin 1870; du Calvados, 28 juillet et 27 octobre 1881, etc.

(2) La Cour des Comptes 16 mai 1883; Conseil de préfecture du Calvados du 29 juillet 1881; d'Indre-et Loire des 29 août et 6 décembre 1881.

L'idée essentielle et courante aujourd'hui que l'ordonnateur devient, à la suite de l'ordonnancement fictif émané de lui, un comptable soumis comme tel à toutes les obligations des comptables, et spécialement au contrôle de la Cour des comptes, ne s'est dégagée qu'avec beaucoup de lenteur dans la jurisprudence. Par un arrêt de 1836, la Cour des comptes, déclarait encore qu'en aucun cas elle n'avait autorité sur les ordonnateurs. Dans un arrêt du 19 août 1857, elle persistait dans la même doctrine.

Le principe inverse, en vertu duquel les ordonnateurs sont soumis à toutes les obligations des comptables lorsqu'ils se livrent directement ou indirectement à des maniements de deniers, a été posé nettement pour la première fois par un arrêt du 20 février 1873, déclarant débiteur le préfet de l'Eure, Janvier de la Motte. Depuis lors la jurisprudence de la Cour des comptes s'est définitivement fixée en ce sens, et c'est là une question qui ne peut plus être discutée aujourd'hui devant elle. — La jurisprudence des Conseils de préfecture sur cette même question est plus hésitante, elle tient cependant de plus en plus à consacrer les mêmes principes que la Cour des comptes.

Ces incertitudes de la jurisprudence sont la conséquence de ce fait qu'aucun texte ne réglemente

d'une façon générale la question des ordonnancements fictifs et des gestions occultes. La jurisprudence a donc eu à combler une lacune de la loi, au moins en ce qui concerne les ordonnateurs de l'Etat et des départements. De là ses hésitations. Quant aux communes, un texte fondamental, l'article 155 de la loi municipale du 5 avril 1884 a prévu et réglementé la gestion occulte des maires. « Toute personne autre que le receveur municipal, dispose ce texte, qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable et pourra en outre être poursuivie en vertu du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques ».

En ce qui concerne la gestion occulte des ordonnateurs communaux, ce texte tranche donc toutes les difficultés possibles, et en outre il fournit à la jurisprudence de précieux encouragements pour persister dans la voie où elle s'est engagée. Du reste, c'est surtout en matière communale que les gestions occultes sont fréquentes.

Nous aurons l'occasion de signaler avec quelques détails les formes les plus habituelles qu'elles présentent, en nous occupant de l'ordonnancement dans la commune. Notons aussi en passant, sauf à y revenir plus tard, que l'art. 155 précité de la loi de 1884 serait

applicable aux gestions de fait également très fréquentes qui se produisent dans les hospices et hôpitaux. C'est ce qui résulte de l'art. 12 de la loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux, ainsi conçu: « la comptabilité des hospices et hôpitaux, est soumise aux règles de la comptabilité des communes. » Enfin l'alinéa final de l'art. 157 de la loi de 1884 déclare applicables aux hôpitaux les règles qu'il contient sur l'apurement des comptes du receveur municipal, indiquant bien par là que les règles de comptabilité sont les mêmes pour les hospices et pour le communes.

SECTION III. CONTROLE DES ORDONNATEURS DE LÉTAT

§ 1er — *Contrôle direct du Ministre*

Le premier contrôle est celui exercé par les ministres, ordonnateurs principaux, sur les dépenses faites dans leur ministère respectif. En effet, pour imposer aux ministres la responsabilité des irrégularités commises dans leurs administrations, il faut qu'ils soient mis en mesure de les apercevoir. C'est

dans ce but que la loi de finances du 26 décembre 1890 (art. 59) a prescrit la tenue dans chaque ministère d'une comptabilité des dépenses engagées, dont les résultats doivent être centralisés au ministère des Finances. Un décret du 14 mars 1893 est venu compléter sur ce point les dispositions de l'article 59 de la loi de 1890.

L'article 1 de ce décret fait une distinction importante entre les dépenses permanentes, c'est-à-dire se reproduisant indéfiniment chaque année, sauf décision contraire, et les dépenses éventuelles, c'est-à-dire les dépenses ayant un caractère plus ou moins accidentel ou anormal. « Avant d'être engagée, dispose l'article 1 précité, c'est-à-dire de recevoir un commencement d'exécution, toute dépense éventuelle doit faire l'objet d'une autorisation. Les propositions ayant pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles ne sont soumises à l'approbation du ministre, qu'après avoir été visées par le chef de service du contrôle ». Cet agent doit également prendre note, par exercice et par chapitre, des propositions entraînant des dépenses, aussitôt que ces propositions ont été approuvées par le ministre.

De la sorte, en regard du budget voté, se dresse un second budget ayant pour but de tenir compte au jour le jour des modifications apportées, soit par l'ou-

verture de crédits supplémentaires, soit par les annulations de crédit, soit par les actes qui donnent lieu à l'engagement de nouvelles dépenses.

Il y a là un contrôle relativement énergique exercé par le ministre sur ses bureaux. Il nous semble cependant tout à fait insuffisant pour empêcher, d'une façon efficace, les dépassements de crédits. Il est à craindre que le chef du service du contrôle n'ait pas toujours vis-à-vis des différentes directions du département ministériel où il exerce ses fonctions, une indépendance suffisante pour s'assurer de tous les engagements de dépenses. Bien qu'il soit sans droit pour formuler aucune objection sur le principe ou l'utilité de la dépense, il est à craindre néanmoins que les bureaux, désireux de se soustraire à toute sorte de contrôle, ne cherchent avant tout à déjouer toutes les recherches qu'il pourrait être tenté de faire. Le décret du 14 mars 1893 ne contenant que des dispositions générales, chaque ministre peut l'appliquer comme il l'entend.

Par suite, s'il entend et exige que la comptabilité prévue par le décret soit sérieusement pratiquée, il pourra soit directement, soit par l'intermédiaire du chef de la comptabibité du ministère, connaître exactement les conséquences financières de ses actes, savoir ce qu'il a fait des sommes mises à sa disposition.

Tout ceci revient à dire que l'efficacité de la réforme, consacrée par le décret de 1893, est essentiellement subordonnée à la bonne volonté de chaque ministre.

§ 2. — *Contrôle du Ministre des Finances.*

1° Le ministre des Finances exerce un droit de contrôle sur les actes de ses collègues, au moment de l'exécution du budget. L'article 8 du décret précité du 14 mars 1893 dispose à ce sujet : « Le 25 de chaque mois, les ministres adressent au ministre des Finances (direction générale de la comptabilité publique), un état présentant, par chapitre du budget, la situation au dernier jour du mois précédent. »

En outre, ils doivent fournir chaque année, le 25 janvier et le 25 juillet, un relevé, par exercice et par chapitre, des dépenses engagées sur les exercices à venir.

Si toutes ces communications étaient faites régulièrement et avec sincérité, le ministre des Finances aurait un moyen très sûr de connaître où

en sont exactement les crédits qui ont été mis à la disposition des autres ministres, et si ceux-ci, tout en étant demeurés par leurs ordonnances dans la limite des crédits accordés n'ont pas outrepassé ces crédits au moyen d'engagements prématurés de dépenses. Toutefois le décret de 1893 n'a pas prévu, et il était sans doute difficile de prévoir, que les ministres ordonnateurs n'étant aucunement dans une situation hiérarchique inférieure vis-à-vis du ministre des Finances, ne lui communiqueront, en réalité, que ce qu'ils voudront. Si leurs communications manquent de sincérité, le ministre des Finances reste désarmé, et se trouve dans l'impossibilité de prévoir les dépassements de crédits ou d'y remédier préalablement, soit par la restriction de la dépense, soit en demandant le vote de crédits supplémentaires (1).

2° Le pouvoir du contrôle du ministre des Finances se manifeste également au moment de l'ordonnan-

(1) L'inefficacité du droit de contrôle reconnu au ministre des Finances est manifeste. Une proposition de loi du 10 mai 1890, due à l'initiative de MM. Proust et Gotteron, tendait à assurer au ministre des Finances un contrôle plus efficace en lui donnant le droit de nommer le chef de la comptabilité de chaque ministère et en créant au ministère des Finances une direction générale des dépenses engagées. L'idée qui consacrait cette proposition se trouvait, du reste, contenue dans l'art. 39 du décret du 31 mai 1862, qui soumet à la formalité de l'avis préalable du ministre des Finances tout décret

cement des dépenses. Ce droit existe en quelque sorte par la force même des choses. En effet, aux termes de l'article 90 du décret de 1862, le ministre doit pourvoir à ce que toute ordonnance et tout mandat de payement, qui n'excèdent pas les crédits législatifs, soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnateur. Il est donc nécessaire qu'il connaisse exactement le montant des dépenses qu'il aura à acquitter. En conséquence, le ministre des Finances s'assure, en visant les ordonnances des autres ministres, qu'elles demeurent bien dans la limite des distributions mensuelles de fonds, et les rejette dans le cas contraire.

L'article 41 du décret de 1862 dispose que les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité,

ordonnant des travaux ou des mesures quelconques de nature à ajouter aux charges de l'Etat. De même, un arrêté du 1er avril 1871 portait aussi qu'à compter de sa date aucune dépense ne devrait être engagée et ne serait acquittée qu'autant que le ministre des Finances, préalablement consulté aurait reconnu la possibilité d'y pourvoir. Quoiqu'il en soit, cette proposition de loi n'a point abouti. Le décret de 1893 a consacré une solution intermédiaire qui ne donne au ministre des Finances aucun droit de contrôle sérieux, par la crainte de porter atteinte à l'indépendance des ministres, et d'enlever à chaque département ministériel son autonomie. Peut-être y a-t-il là toutefois des craintes exagérées. Voyez sur la proposition Proust et Gotteron, le *Journal Officiel*, session ordinaire de 1890, p. 704 et s. *Adde* le rapport général de M. Burdeau sur le budget de l'exercice 1891, Chambre des députés, session ordinaire de 1890, p. 746, et celui de M. Poincaré sur le ministère des Finances, p. 1339.

dépenser au delà des crédits qui leur sont ouverts, et l'article 42 ajoute « le ministre des Finances ne peut sous sa responsabilité, autoriser les payements excédant les crédits ouverts à chaque ministère. » Enfin, l'article 83 dispose que toute ordonnance, pour être admise par le ministre des Finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds. Par suite, si le montant des ordonnances excédait sur un chapitre ou sur un autre la mesure des autorisations législatives, il pourrait, en invoquant l'article 83, refuser le visa qui lui est demandé et mettre obstacle à un payement, avant le vote d'un crédit supplémentaire.

Le ministre des Finances doit également veiller à ce que toute ordonnance ne soit acquittée que pour un service fait.

§ 3. — *Contrôle des payeurs.*

Le ministre des Finances qui, ainsi que nous l'avons vu plus haut, exerce un contrôle sur les ordonnateurs, exerce encore un contrôle sur les

payeurs, et ce contrôle aboutit à la constitution d'un nouveau contrôle sur les ordonnateurs eux-mêmes.

Aux termes de l'art. 87 du décret du 31 mai 1862, tout extrait d'ordonnance de payement et tout mandat doivent pour être payés à l'une des caisses du trésor public, être appuyés de pièces, qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'Etat régulièrement justifiée. Par applications de ce texte, le payeur doit fermer sa caisse lorsqu'il a des doutes sur l'identité de la partie prenante sur l'authenticité de la signature des ordonnateurs, lorsque certains chiffres de l'ordonnance ne concordent pas avec une des pièces justificatives, etc , etc. (1).

Il y a là un contrôle très efficace encore de l'ordonnancement. Mais ce contrôle diffère à certains égards de celui que nous avons étudié.

Tout d'abord au lieu d'être exercé par le ministre lui-même, il est exercé par ses subordonnés, les payeurs. En outre, tandis que le contrôle exercé par le ministre des Finances lui-même a pour but de remédier aux conséquences financières de certains actes ou de certains contrats, conséquences qui, sans

(1) Nous aurons l'occasion de revenir sur tous ces points en étudiant les règles du paiement.

cela, ne seraient découvertes que longtemps après, le contrôle des payeurs assure la régularité du payement des ordonnances émises. Le contrôle direct du ministre des Finances porte sur la régularité de l'engagement des dépenses, le contrôle des payeurs sur la régularité et la possibilité des payements. Nous avons vu seulement, et nous verrons avec plus de détails que les ordonnateurs ont le moyen de supprimer en fait le contrôle des payeurs en exerçant le droit de réquisition, dont la conséquence inéluctable est de contraindre le payeur au jugement nonobstant les irrégularités de l'ordonnancement.

Toutefois, dans l'hypothèse où il y a eu des réquisitions, toute responsabilité du ministre des finances disparaît. Dans trois cas exceptionnels cependant le ministre des finances demeure en cause, c'est lorsqu'aux termes de l'article 91 du décret de 1862, il est averti par le payeur avant le payement que des réquisitions ont pour objet soit de faire une dépense sans qu'il y ait disponibilité de crédit chez le payeur ou justification de service fait, soit de faire effectuer un payement, refusé pour des motifs touchant à la validité de la quittance. Dans ces cas, d'après l'article précité, le ministre des finances et le ministre ordonnateur doivent s'entendre pour prendre une décision, et cette entente engage naturellement la responsabilité du ministre.

Il est bien évident, du reste, que le droit de réquisition paralyse dans une très large mesure le droit de contrôle du ministre des finances et des payeurs.

§ 4. — *Contrôle parlementaire.*

1° Préparation du contrôle parlementaire. — Le contrôle parlementaire des ordonnateurs est préparé : en premier lieu par les comptes des ministres et par le compte général des finances ; en second lieu par le rapport et la déclaration générale de la Cour des comptes.

a) Comptes des ministres et compte général des finances : aux termes des articles 160 et suivants du décret du 31 mai 1862, les ministres doivent présenter, à chaque session législative, un compte imprimé des opérations qu'ils ont effectuées pendant l'année précédente. En outre, ils doivent présenter un compte des dépenses qu'ils ont résolues pendant le cours de leur administration, et en faire ressortir la corrélation avec les ordonnances qu'ils ont délivrées pendant le même laps de temps, et avec les crédits spéciaux ouverts par chapitre à leur budget.

Quant au compte général des finances, il a pour objet fondamental de faire ressortir les résultats de la gestion de l'année écoulée, en rapprochant les comptes de gestion des comptables, des comptes d'exercice des ordonnateurs. Ce compte distingue dans l'année les deux exercices en cours, et en outre, il remonte au-delà de l'année sur laquelle il porte, en ce sens qu'il reprend, dans le compte de gestion de l'année suivante, les éléments complémentaires des premiers mois, de façon à former une physionomie exacte de l'exercice expiré pendant l'année.

En second lieu, le compte général des finances répartit les opérations de gestion en groupant par branches d'attribution les comptes des comptables. Ainsi notamment, il réunit les comptes de tous les receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre, de tous les receveurs des douanes, des postes et télégraphes, etc., pour les recettes, de tous les payeurs pour les dépenses. Ces groupements ont principalement pour but de faciliter le travail de la Cour des comptes.

Les comptes des ministres et le compte général, pour pouvoir être soumis au Parlement, doivent être préalablement contrôlés par une Commission de neuf membres, appelée Commission de vérification des

comptes des ministres. Conformément à une ordonnance du 8 décembre 1830, cette Commission est composée de membres des deux Chambres, du Conseil d'État et de la Cour des comptes.

Elle a pour mission d'arrêter, au 31 décembre, le Journal et le Grand-Livre de la comptabilité générale des finances, et de constater la concordance des comptes des ministres, tant avec les écritures centrales du ministère des finances qu'avec celles qui sont tenues dans chacun des autres ministères. Indépendamment de cette attribution fondamentale, la Commission de vérification possède encore les suivantes : 1° elle vérifie les livres et registres tenus à la direction de la dette inscrite qui établissent le quantum des rentes et pensions, ainsi que celui des cautionnements à rembourser ; la Commission doit arrêter chaque année ces registres au 31 décembre ; 2° elle vérifie les états sommaires des débets et créances dont le remboursement doit être effectué par l'agent judiciaire du Trésor ; 3° elle examine les comptes généraux de matières de chaque ministère (art. 191-195, décret du 31 mai 1862).

b) Cour des comptes. Nous savons qu'en principe la Cour des comptes n'est vis-à-vis des ordonnateurs qu'un instrument de contrôle préparatoire du contrôle parlementaire. Nous avons cependant constaté

que cette règle souffrait exception dans les hypothèses de gestion occulte (1), mais nous avons eu soin de faire remarquer qu'il n'y a là en réalité qu'une exception apparente. L'ordonnateur par le maniement indû qu'il fait des deniers devient un comptable, et c'est à ce titre, et non comme ordonnateur, qu'il tombe sous la juridiction de la Cour des comptes.

Quant au contrôle proprement dit de la Cour sur les ordonnateurs, il s'exerce par le moyen de ses déclarations générales de conformité sur la situation définitive de l'exercice expiré. Par le moyen du compte général des finances, elle a fait le relevé des comptes d'exercice des ministres. Dans sa déclaration de conformité, elle certifie la concordance des arrêts individuels qu'elle a rendus sur la gestion des comptables avec les chiffres des documents fournis par les ministres ordonnateurs.

Les déclarations générales sont remises au ministre des Finances qui les fait imprimer, et les communique au Sénat et à la Chambre des députés, pour servir de pièces justificatives au projet de loi de règlement du budget.

Indépendamment de cette préparation du contrôle parlementaire, on peut soutenir que la Cour exerce

(1) Voyez *suprà* p. 93 et article 27 du décret du 31 mai 1862.

elle-même un véritable contrôle sur les ordonnateurs par le rapport qu'elle doit adresser annuellement au Président de la République. Ce rapport, dont l'objet général est d'indiquer le résultat de ses travaux et ses idées de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité, signale en outre les infractions que les vérifications des pièces de dépenses ont réevélés à la charge des ordonnateurs. Sur le reçu du rapport, le Président de la République prie les différents services intéressés de répondre aux observations portées dans le rapport de la Cour. Ce rapport est ensuite modifié suivant les réponses et les explications des administrations.

Ces explications des administrations intéressées sont forcément très variables. Tantôt celles-ci contestent les irrégularités qui leur sont reprochées. Tantôt les observations de la Cour sont reconnues fondées, et l'engagement est pris que les irrégularités signalées ne se reproduiront plus à l'avenir. Bien que ces promesses ne soient pas toujours très exactement tenues, on doit reconnaître néanmoins que fort souvent les observations de la Cour des comptes ont produit un résultat utile. Il en est spécialement ainsi pour les virements de crédits, qui se reproduisaient très fréquemment autrefois dans les ministères au chapitre du personnel.

2° Contrôle parlementaire proprement dit. — Les lois de règlement d'exercice constituant pour le Parlement un moyen très efficace d'exercer son droit de contrôle sur les finances de l'Etat, devraient être discutées et étudiées d'une façon aussi approfondie que les projets de budget. Il n'en est cependant point ainsi dans la pratique, et, en fait, les lois de règlement de l'exercice sont d'ordinaire votées sans aucun examen et sans aucun débat.

Parmi les causes diverses qui motivent cet abandon des prérogatives législatives, la principale est, sans aucun doute, le long intervalle qui s'écoule entre la clôture de l'exercice, et la loi de règlement de ce même exercice. C'est ainsi que les budgets des exercices 1871, 1872, 1873 et 1874 ont été réglés en 1885, en une seule séance dans chacune des Assemblées (1). De même, les lois de règlement des budgets de 1876, 1877, 1878 et 1879 n'ont retenu la Chambre que pendant une seule séance, celle du 25 mars 1889, malgré l'incident du train de luxe de don Carlos.

Etant donnés des délais aussi considérables, le Parlement est nécessairement porté à oublier ou à pardonner des irrégularités que, sur le moment, il n'aurait point tolérées. Ce défaut de sanction amène

(1) Au 23 octobre 1883, à la Chambre des Députés, et au 9 juillet 1885, au Sénat.

la continuation des abus, et laisse en suspens toute la comptabilité publique.

La principale cause de ces retards apportés dans la présentation des lois de compte provient du temps matériel qui est nécessaire pour faire toutes les opérations préalables : arrêtés de compte des comptables, classification et coordination des justifications qui sont soumises à la Cour des comptes par les départements, les colonies, etc., élaboration par les ministres des comptes destinés à justifier l'emploi des crédits votés, etc., etc.

Il y a là un travail matériel préalable considérable qui exige un temps forcément long et dont la durée se trouve encore très notablement augmentée par la lenteur avec laquelle la Chambre inscrit d'ordinaire les lois de règlement d'exercice à son ordre du jour.

Pour remédier autant que possible à cette lenteur, la loi du 25 janvier 1889 a édicté les dispositions suivantes : art. 7 « avant le 1er mai qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Cour des Comptes remet au ministre des finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice, pour qu'elle soit imprimée et distribuée au Sénat et à la Chambre des Députés. »

D'autre part, art. 6 « la présentation du projet de

loi de règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes des ministres à l'appui doivent avoir lieu au plus tôt à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres, qui suit la clôture de l'exercice. »

La Cour des comptes s'est efforcée d'observer l'article 7 de la loi de 1889. Cette réforme serait donc de nature à produire un résultat pratique si le Parlement ne continuait pas à voter avec indifférence la loi des comptes.

CHAPITRE III

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT DANS LE DÉPARTEMENT

Jusqu'à ces dernières années, les ministres avaient été les seuls liquidateurs et les seuls ordonnateurs des dépenses départementales. C'était la règle qui consacrait formellement l'article 476 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. Il y avait là une anomalie, qui provenait de ce que toutes les recettes départementales étaient rattachées à l'un des titres du budget de l'Etat qui portait le nom de budget des ressources spéciales. Par suite, les dépenses départementales se trouvaient préalablement votées par le Parlement, et c'était là ce qui expliquait, sinon justifiait, l'anomalie qui consistait à faire des ministres les ordonnateurs du département.

A l'origine encore, cet état de choses avait pu

s'expliquer alors que les conseillers généraux étaient à la nomination du Gouvernement, et que les manifestations de la personnalité civile du département étaient fort peu nombreuses. Mais aucune explication n'était plus possible, depuis que les conseillers généraux sont nommés à l'élection au suffrage universel, et que le département est doué d'une personnalité civile très complète. (Loi du 10 août 1871.)

Cette situation anormale n'en persista pas moins jusqu'à la loi du 18 juillet 1892 qui, dans son article 18, supprime le budget des ressources spéciales à partir de l'exercice de 1893. Cette loi assurait ainsi aux départements, une autonomie financière dont ils n'avaient point joui jusqu'alors. La conséquence logique était de transférer aux préfets, représentants de la personnalité civile du département, les fonctions d'ordonnateurs des dépenses départementales, ainsi que celles de liquidateurs. C'est ce qu'a fait la loi du 18 juillet 1892 complétée par un règlement d'administration publique d'importance capitale, le décret du 12 juillet 1893. Il contient les règles fondamentales sur la liquidation et l'ordonnancement des dépenses départementales, que nous devons faire connaitre les règles, en général, se rapprochent beaucoup de celles que nous avons imposées à pro-

pos de l'État, et qui sont, ainsi que nous l'avons déjà dit, des règles fondamentales.

a) *Liquidation.* — Le préfet seul est liquidateur des dépenses du département. La liquidation doit avoir lieu avant le mandatement, et doit intervenir dans la période d'exécution du budget à laquelle s'applique la dépense à liquider, c'est-à-dire pendant l'année même où s'exécute ce budget et jusqu'au 31 mars de l'année suivante. La liquidation s'opère soit d'office, soit sur la demande des créanciers intéressés. Chaque titre produit pour motiver l'admission de la dépense doit établir l'existence de droits acquis au profit du créancier et être rédigé dans la forme des nomenclatures annexées au décret du 12 juillet 1893 (1).

Aux termes des articles 107 et 108 du même décret « la production des pièces de dépenses ne s'effectue légalement que par l'envoi direct ou le dépôt à la préfecture des comptes, factures et autres documents exigés par les règlements, marchés ou conventions. La date de cette production est constatée par l'inscription sur les registres de la préfecture. Elle est reproduite sur les pièces elles-mêmes. » (art. 107). —

(1) Voy. l'art. 106 du Décret de 1893 et la nomenclature annexée au décret

« Tout créancier a le droit de se faire délivrer par le préfet un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui. Ce bulletin est dressé d'après les registres mentionnés à l'article précédent. » (art. 108).

b) *Ordonnancement.* — Depuis la loi de 1892 et le décret de 1893, le préfet est le seul ordonnateur des dépenses départementales. Chaque ordonnance ou mandat de payement doit, pour être valable, énoncer le budget, l'exercice, le chapitre et l'article auxquels s'applique la dépense, et en outre le montant du crédit ouvert pour cet article de dépense.

Il doit contenir toutes les indications de noms et de qualités nécessaires pour permettre au comptable de reconnaître l'identité du créancier. Il doit être daté et porter un numéro d'ordre. Enfin il ne peut comprendre qu'une seule créance individuelle ou collective.

Tout mandat délivré par le préfet ne peut être valablement remis aux ayants droits qu'autant qu'il a été visé préalablement par le comptable départemental. Le préfet doit adresser chaque soir au trésorier-payeur général les bordereaux d'émission, par exercice, des mandats qu'il a délivrés sur la caisse du comptable dans la journée. A ces bordereaux

sont annexées les pièces justificatives de dépenses qui permettent au comptable départemental de rechercher si la dépense se présente régulièrement (1).

Après cette vérification le trésorier-payeur général doit renvoyer les mandats revêtus de son visa au préfet qui doit en faire la remise aux ayants droit.

Telles sont, dans leur ensemble, les règles relatives à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses départementales. La liquidation n'a pas ici de caractères originaux (2). Par sa nature même, elle se

(1) Les pièces justificatives sont : des états nominatifs énonçant l'emploi, le service fait, la durée du service, la somme due en vertu des lois, décrets, règlements, délibérations et arrêtés lorsqu'il s'agit de dépenses relatives au personnel ; — pour les achats de meubles ou d'immeubles, l'entretien ou la construction des bâtiments départementaux, pour les routes départementales, chemin de fer d'intérêt local et tramways départementaux etc.., les pièces sont des copies ou extraits, dûment certifiés, des arrêtés préfectoraux pris en exécution des délibérations du Conseil général, des copies de contrats, des soumissions, des procès-verbaux d'adjudication, des baux, des conventions ou marchés, des décomptes de livraison, des règlements de liquidation, etc...

(2) Il est néanmoins important de faire remarquer que les règles sur la déchéance quinquennale, applicables aux dettes de l'Etat, ne sont point applicables aux dettes du département. C'est ce qui résulte de l'art. 480 du D. du 31 mai 1862, ainsi conçu : « Les règles prescrites par le présent décret pour les dépenses générales de l'Etat s'appliquent aux dépenses du département, sauf en ce qui concerne la déchéance quinquennale, à laquelle les créances départementales ne sont pas sou-

présente toujours sous le même aspect, quel que soit le genre de dépenses auxquelles elle s'applique. C'est une vérification de l'existence et de la validité de la dépense. Cette vérification s'opérera toujours à peu près de la même manière par représentation de actures, cahiers de charges, actes de vente etc... Suivant l'établissement public, le fonctionnaire chargé d'opérer l'ordonnancement variera seul.

Quant à l'ordonnancement, quelques différences de détail existent entre l'ordonnancement opéré pour le compte du département et l'ordonnancement pour le compte de l'Etat, abstraction faite de la qualité des ordonnateurs. Ainsi les mandats délivrés par le préfet ne peuvent être valablement remis aux créanciers qui en sont les bénéficiaires qu'après avoir été préalablement visés par le trésorier-payeur général. Il n'y a rien de semblable pour les ordonnances délivrées pour le compte de l'Etat par les ministres.

mises. Les restes à payer peuvent être mandatés sur les budgets courants ou sur les budgets de report, sans être assujettis aux formalités relatives aux créances de l'Etat et sous la réserve des exceptions prévues par les règlements spéciaux. »

CHAPITRE IV

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT DES DÉPENSES MUNICIPALES

Le maire est dans la commune l'ordonnateur des dépenses municipales. L'article 152 de la loi du 5 avril 1884 porte à ce sujet : « Le maire peut *seul* délivrer des mandats. » Ce n'est point à dire que dans la commune toute autre personne, à l'exclusion du maire, ne puisse délivrer des mandats. L'expression le *maire seul*, employée par l'article 152, signifie simplement que celui-là seul peut délivrer des mandats qui, en l'absence du maire, a l'administration de la commune ou a reçu du maire une délégation expresse.

C'est ainsi notamment qu'un adjoint ne pourrait pas signer des mandats sans une délégation spéciale. Le préfet lui-même, sauf des cas exceptionnels que

nous aurons à préciser plus loin, ne pourrait pas non plus délivrer des mandats au nom de la commune. L'instruction ministérielle du 28 pluviôse an VIII consacre formellement cette solution, en décidant que le receveur municipal devra refuser les mandats délivrés par le préfet.

Donc en principe, aucune dépense ne peut être valablement acquittée, si elle n'a pas été préalablement ordonnancée par le maire sur un crédit régulièrement ouvert. Tout mandat ou ordonnance doit énoncer l'exercice et le crédit auxquels la dépense est applicable, et être accompagné, pour la constatation de la dette et la régularité des payements, des pièces justificatives établissant la réalité et le bien fondé de la créance.

Les maires sont chargés, sous leur responsabilité, de la remise aux ayants droit des mandats qu'ils délivrent sur la caisse municipale.

La durée de l'exercice communal se prolonge jusqu'au 15 mars de l'année suivante pour l'ordonnancement, et jusqu'au 31 mars pour le payement. Aucune déchéance semblable à celle qui existe pour l'État n'est admise en faveur des communes.

De ce qui précède, il résulte qu'il n'y a rien de bien original à noter en ce qui concerne la liquidation et l'ordonnancement des dépenses com-

munales. Deux points sont cependant à retenir.

Tout d'abord le droit du maire d'ordonnancer ou de ne pas ordonnancer les dépenses communales souffre une exception importante que l'article 152 de la loi municipale de 1884 indique en ces termes : « ... S'il (le maire) refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en Conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire. »

Les principes de tutelle administrative, qui dominent tout notre droit municipal, trouvent ici une application importante. On n'a pas voulu que le pouvoir d'ordonnancement du maire restât sans contrôle. Mais pour qu'il soit passé outre à la volonté du maire, deux conditions sont nécessaires : 1° il faut que la dette soit liquide ; 2° que la dépense ait été régulièrement autorisée. En l'absence d'une autorisation régulière, le préfet ne pourrait ordonnancer aux lieu et place de l'ordonnateur municipal (1). La jurisprudence décide également que le préfet ne pourrait pas mandater une dépense avec des fonds destinés à un autre emploi par le Conseil municipal (2).

Un second point de vue auquel l'ordonnancement

(1) Conseil d'Etat, 24 février 1859, 13 février 1874, 12 février 1875.

(2) Conseil d'Etat, 24 février 1859.

effectué par les maires mérite d'être spécialement examiné, c'est l'ordonnancement fictif. C'est surtout en matière municipale, avons-nous déjà dit plus haut, que les cas de comptabilité occulte ou ordonnancements fictifs se sont fréquemment présentés. Nous avons posé dans la partie consacrée aux finances de l'État, les principes généraux qui dominent toute la matière. Ces principes généraux sont applicables à la gestion des finances communales. Il ne nous reste donc ici qu'à relever les principaux cas de comptabilité occulte qui se présentent le plus souvent dans les communes, et à rechercher s'il n'y a point quelques règles qui leur soient spéciales.

Il y a comptabilité occulte si un maire opère des recettes (droits de place dans les foires et marchés, ventes d'arbres, de fagots, d'herbes, faites par adjudications non autorisées ou même sans adjudication, extraction de pierres, etc.) ou encore s'il acquitte des dépenses (achat de timbres, frais de voyage, frais de bureau, heures supplémentaires, secours pour extrême misère, etc., etc.), qui ne figurent pas au budget dela commune.

Il y a encore gestion occulte, lorsqu'un maire administre par l'intermédiaire d'un subordonné les legs ou donations faits aux pauvres de sa commune, lorsqu'il opère le virement d'un crédit, affecté

à une dépense déterminée, en faveur d'une autre dépense, ou s'il fait cultiver des pièces de terre, appartenant à la commune, qu'il présente comme ayant été affermées, et en perçoit les fruits.

Il y aurait encore comptabilité irrégulière dans l'hypothèse où un bail authentique porterait la clause que le versement du droit de chasse, que ce bail a pour objet, sera fait entre les mains du maire. Il y a là une dérogation aux principes du droit municipal qui exigent que le versement de tous les fonds municipaux soit fait entre les mains du receveur de la commune.

Dans certains départements, notamment dans celui de la Franche-Comté, on a vu souvent figurer aux ventes communales d'arbres un « homme à essai » qui, lorsque les prix offraient la perspective d'un bénéfice véritable, se portait adjudicataire. L'homme à essai n'était, en réalité, que l'homme de confiance du maire qui, à la suite de l'adjudication, faisait revendre en détail les arbres qui en avaient été l'objet, et employait le produit de ces ventes à des améliorations dans les établissements communaux, dont l'adjudicataire en nom paraissait l'auteur.

Seraient aussi comptables occultes le maire ou l'adjoint qui recevraient directement des souscriptions pour la reconstruction d'un hôtel de ville, d'une école,

d'un presbytère, etc. C'est vainement qu'ils objecteraient que c'est à titre purement gracieux et privé qu'ils ont reçu ces libéralités, les tribunaux administratifs n'en conserveraient pas moins le droit de requérir l'établissement d'un compte régulier, car le maire ou l'adjoint sont réputés agir dans l'intérêt de la commune, et la destination des deniers qu'ils ont reçus ne permet pas de mettre en doute qu'ils étaient bien des deniers communaux.

Il a été également décidé que le maire qui remplit les fonctions de secrétaire de la mairie, et qui s'attribue le traitement alloué par le budget au secrétaire devient un comptable occulte (1). Deviendrait également comptable l'adjoint qui aurait fait diverses dépenses en dehors du budget, et les aurait couvertes, soit au moyen de perceptions provenant de l'affouage, mais qui ne figuraient pas au budget des recettes, soit en conférant le droit aux créanciers de prendre une certaine quantité de bois sur les chantiers de la ville.

Enfin il y aurait également comptabilité occulte si le maire avait émis des mandats fictifs stipulant le payement d'une fourniture qui n'aurait pas été livrée ou d'une créance qui n'existerait pas. C'est le mandat

(1) Cour des comptes. Arrêt du 22 décembre 1879.

fictif dont nous avons eu l'occasion de parler déjà plus haut.

Des exemples que nous avons donnés de cas de comptabilité occulte en matière communale, il résulte que ceux-ci peuvent naître des circonstances les plus diverses.

Il est juste d'ailleurs de remarquer que la plupart des gestions occultes, sont faites de très bonne foi, non seulement sans aucune pensée de détournement, mais encore souvent sans aucune idée d'éviter le contrôle. « Elles peuvent renfermer des opérations que leurs auteurs n'ont jamais songé à dissimuler, et qui, loin d'être blâmables en elles-mêmes, témoignent au contraire, de leur honnêtetéet de leur bonne foi. »

Dans la comptabilité communale, l'intention de malversation est très rare, et l'on ne constate presque jamais des actes frauduleux dans le sens juridique du mot, c'est-à-dire entraînant profit personnel au préjudice d'autrui. Le plus généralement, ainsi qu'on a pu s'en convaincre par les espèces que nous avons signalées, les actes de gestion occulte ont pour but de constituer aux municipalités des ressources dont il ne sera pas rendu compte, et dont le maire pourra par suite disposer comme il l'entendra au profit de la commune.

Mais si bien établie que soit l'existence de la bonne foi, les administrateurs municipaux ne pourraient l'invoquer pour échapper au contrôle judiciaire sur la recette et l'emploi des deniers communaux. Il y a là des dispositions d'ordre public dont rien ne peut écarter l'application, pas même la force majeure. C'est ainsi que, à l'époque de la guerre de 1870-1871, les maires des communes des territoires envahis, ayant été amenés, contrairement aux prescriptions légales, à opérer des maniements de deniers, se sont trouvés dans l'obligation de rendre un compte spécial. Cette obligation, qui découlait naturellement des principes généraux de notre droit fiscal, leur fut rappelée par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 octobre 1871. Pour arriver à la régularisation des recettes et des dépenses que les maires avaient effectuées pendant la durée de l'occupation allemande pour le compte de l'Etat, des départements et des communes, elle prescrivait la production d'un compte régulier de leurs opérations par chacun des maires des communes envahies.

Nous connaissons déjà par anticipation les conséquences que peuvent entraîner les gestions occultes en matière communale. Aux termes de l'article 155 de la loi municipale du 5 avril 1884 déjà cité, toute personne — et *a fortiori* les ordonnateurs commu-

naux — qui s'est immiscée dans le maniement des deniers de la commune devient par ce seul fait comptable, sans préjudice de poursuites pénales s'il y a lieu. Le maire ou l'adjoint, auteur des gestions occultes, sera donc soumis à toutes les obligations des comptables, et spécialement au contrôle de la Cour des comptes.

CHAPITRE V

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT DANS LES BUREAUX DE BIENFAISANCE

Pour tous les établissements hospitaliers, un principe est à poser : c'est que les règles de la comptabilité des communes leur sont en général applicables. Nous n'aurons donc qu'à rappeler brièvement les quelques rares particularités que présentent la liquidation et l'ordonnancement de leurs dépenses.

1° *Liquidation.* — Dans les bureaux de bienfaisance qui, on le sait, sont une des formes que revêt en France l'assistance publique, la liquidation des dettes à la charge du bureau de bienfaisance appartient à l'ordonnateur. Pour constater que cette liquidation s'est régulièrement effectuée, le règlement sur la comptabilité de la ville de Paris (nomenclature des

dépenses générales, art. 32) dispose que l'arrêté de liquidation des mémoires et fournitures doit contenir : 1° un certificat de réception des fournitures, à moins que la livraison n'ait été constatée soit par un procès-verbal compris au nombre des pièces justificatives, soit par la déclaration d'un agent comptable, relatant le numéro de l'inscription sur le registre tenu par cet agent pour les objets qu'il doit prendre en charge ; 2° la mention du numéro de l'inscription desdits objets, pour ceux dont la nature comporte cette formalité.

En définitive, nous retrouvons toujours ici les caractères généraux de la liquidation. Présentant partout la même nature, il est assez naturel qu'elle soit soumise partout aux mêmes règles.

2° Ordonnancement : l'ordonnancement est opéré par un membre de la commission administrative du bureau de bienfaisance, désigné dans la réunion du bureau qui a lieu le premier dimanche du mois de janvier.

L'ordonnateur peut être indéfiniment réélu, et a seul qualité et pouvoir pour délivrer tous les mandats aux créanciers de l'établissement pour des dépenses régulièrement autorisées. Toutefois, si l'ordonnateur était lui-même le créancier, le mandat devrait être délivré par un membre de la commis-

sion administrative spécialement désigné à cet effet.

Les énonciations que doit contenir le mandat de payement sont identiquement les mêmes que celles prescrites par l'article 503 du décret de 1862 pour les ordonnances délivrées par les maires, c'est-à-dire que tout mandat délivré au nom du bureau de bienfaisance doit énoncer l'exercice et le crédit auquel la dépense s'applique, il doit de plus être accompagné pour la constatation de la dette et la régularité du payement, des pièces justificatives.

CHAPITRE VI

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT DANS LES HOSPICES ET HÔPITAUX

L'ordonnancement des dépenses dans les hospices et hôpitaux est calqué sur l'ordonnancement des dépenses dans les bureaux de bienfaisance. Notons cependant, à un point de vue historique, que la distinction des fonctions d'ordonnateur et de comptable, qui n'a pas toujours été considérée comme essentielle dans notre ancien droit, fut nettement établie pour les hospices et hôpitaux par le règlement du 12 décembre 1698, confirmé par la loi du 16 vendémiaire an V (art. 3).

En second lieu l'ordonnateur a, indépendamment de ses fonctions normales et essentielles de liquidation et d'ordonnancement, la mission de dresser

le compte financier de l'établissement hospitalier (art. 556 du décret du 31 mai 186[illegible]). Ce compte financier consiste principalement dans le règlement définitif du budget à la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au 31 mars, et dans le rapport des restes à recouvrer et des restes à payer au budget de l'exercice suivant. Les règles à suivre à cet égard sont tracées par les articles 823 à 839 de l'instruction générale de 1859.

Enfin, à l'Assistance publique de Paris, l'ordonnateur des dépenses est le Directeur de l'Assistance publique, et non un membre de la Commission administrative, comme dans les autres hospices et hôpitaux.

CHAPITRE VII

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT DES DÉPENSES DES FABRIQUES ET CONSISTOIRES

Le décret du 27 mars 1893 a assimilé la comptabilité des fabriques à celle des établissements de bienfaisance et l'a soumise au contrôle de l'autorité administrative. Deux autres décrets du même jour ont réglé la comptabilité des conseils presbytéraux de la religion réformée et des communautés consistoriales israélites. Les mêmes règles ayant été appliquées en principe à ces trois sortes d'établissements publics, nous ne parlerons que des fabriques.

La durée de l'exercice s'étend jusqu'au 1er mars pour l'ordonnancement et jusqu'au 15 mars pour le recouvrement et le payement (art. 20 du décret du 27 mars 1893).

Le président du bureau des marguilliers (1) est ordonnateur des dépenses fabriciennes d'après le décret du 30 décembre 1809. La seule modification apportée par le décret de 1893 est l'obligation imposée à l'ordonnateur de rendre un compte administratif et par conséquent de tenir des livres ; il tient un livre des droits constatés, un livre des mandats émis, un registre des titres de perception dont il a fait la remise au percepteur quand celui-ci est chargé de la gestion.

Ici, nous rencontrons une question qui, en pratique, a une grande importance. Il s'agit de savoir si le curé ou desservant peut être ordonnateur. Il est certain qu'il ne peut l'être directement. En effet, le curé ne peut être président du bureau des marguilliers, et, aux termes de l'article 24 de l'Instruction du 15 décembre 1893, le président du bureau des marguilliers est le *seul* ordonnateur des dépenses fabriciennes. Mais le curé peut-il être ordonnateur délégué ? M. Marie répond affirmativement : « Aucun texte ne le défend ; il est de règle que les fonctions administratives peuvent être exercées par délégation

(1) Le bureau des marguilliers comprend, outre le curé ou desservant, trois membres : le président, le secrétaire et le trésorier. Il est élu par le Conseil de fabrique et choisi dans son sein.

et il me paraît impossible de refuser au président du bureau ce que l'art. 82 de la loi du 5 avril 1884 permet au maire à l'égard de son adjoint, ce qui est la pratique constante en matière d'administration départementale et communale..... Le président du bureau peut donc, à toute époque, sous sa surveillance et sa responsabilité, par un acte exprès, notifié au comptable, déléguer au curé ou desservant, la fonction d'ordonnateur. Cette délégation, toujoursr apportable, est licite et régulière ; souvent elle sera, il convient de l'ajouter, une mesure excellente et à peu près indispensable, en pratique, surtout dans les paroisses rurales. Seule elle permettra d'éviter l'abus des mandats délivrés *en blanc* que proscrit justement l'article 24 de l'Instruction du 15 décembre 1893 » (1).

Dans le cas où le président du bureau refuserait d'ordonnancer une dette exigible et constatée par un titre exécutoire, il serait prononcé par le ministre des Cultes et l'arrêté ministériel tiendrait lieu de mandat. (V. art. 22 du décret du 27 mars 1893).

(1) J. Marie, *la Comptabilité des fabriques et le Concordat*, Revue du Droit public et de la Science politique de septembre-octobre 1894.

CHAPITRE VIII

LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT DES DÉPENSES DES SYNDICATS AUTORISÉS

Il y a controverse sur le véritable caractère des associations syndicales autorisées (régies par les lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888). Les uns prétendent que ce sont des établissements publics, les autres que ce sont des établissements d'utilité publique. Le privilège qu'elles possèdent d'emprunter au crédit foncier dans les termes du décret du 6 juillet 1860, privilège réservé aux seuls établissements publics, nous paraît suffisant pour faire triompher la première opinion. Nous considérons donc leurs dépenses comme des dépenses publiques. Nous n'avons d'ailleurs que très peu de choses à en dire.

Le Directeur ou l'agent chargé par le préfet, sur le

refus du syndicat, de diriger les travaux, peut seul délivrer des mandats. En cas de refus d'ordonnancer, une dépense régulièrement inscrite et liquide, il est statué par le préfet en Conseil de préfecture. Dans ce cas l'arrêté du préfet tient lieu de mandat (Décret du 9 mars 1894).

L'exercice se renferme dans la même période que celui des communes.

D'après le décret du 9 mars 1894, toutes les règles établies pour les maires, en ce qui concerne l'ordonnancement des dépenses, sont applicables aux directeurs des associations syndicales.

TITRE II

PAYEMENT

CHAPITRE I

PAYEMENT DES DETTES DE L'ÉTAT

Une fois qu'il a reçu délivrance de l'ordonnance ou du mandat de payement, le créancier de l'Etat pour obtenir son payement, n'a plus qu'à s'adresser aux guichets du payeur.

Le ministre des finances est le chef hiérarchique de tous les payeurs, qui sont les suivants : 1° le payeur central à Paris ; 2° les trésoriers-payeurs généraux en province, avec leurs auxiliaires les receveurs particuliers et les percepteurs ; 3° les payeurs aux armées.

Les receveurs particuliers et les percepteurs ne sont que des comptables subordonnés. Ils ne peuvent

acquitter qu'après que le titre a été visé par le comptable supérieur, et ne sont responsables que de la validité de la quittance. En un mot, et sauf exception pour les payeurs aux armées, la responsabilité des payements dans chaque département incombe exclusivement au trésorier payeur général (1). Lui seul existe vis-à-vis du ministre des finances.

Connaissant les fonctionnaires qui ont qualité et pouvoir pour effectuer les payements, nous devons rechercher et étudier les règles qu'ils sont tenus d'observer.

I. — Tout d'abord il faut que le trésorier-payeur général ait reçu de la direction du mouvement général des fonds avis préalable de toutes les émissions d'ordonnances assignées sur sa caisse. A cette fin le ministre des finances reçoit des autres ministres le relevé des dépenses probables à ordonnancer dans le mois suivant. Dès que ces relevés lui ont été communiqués, il établit une comparaison entre leur total et le montant des ressources qu'il a à sa disposition pour la même période. S'il résulte de ce rappro-

(1) On sait qu'avant 1865 les fonctions de payeur proprement dit et de receveur général étaient distinctes. A cette époque elle ont été réunies en la personne d'un seul fonctionnaire qui a pris le nom de trésorier payeur-général.

chement, qu'il a le moyen de faire face aux échéances qui lui sont annoncées, il propose «... au chef du pouvoir exécutif, d'après les demandes des autres ministres, les distributions des fonds dont ils peuvent disposer dans le mois suivant. » Art. 61 du décret du 31 mai 1862.

Le décret de distribution mensuelle des fonds rendu par application de l'article précité du décret de 1862 présente des avantages divers. Tout d'abord, par les renseignements préalables qu'il rend nécessaires, i informe le ministre des finances des besoins financiers de ses collègues. En outre, il constitue un engagement du ministre des finances à pourvoir en temps utile au payement des dépenses dont il a approuvé la distribution pour le mois suivant. Les ministres ordonnateurs, à la condition de se tenir dans les limites du décret de distribution mensuelle des fonds, sont toujours assurés du payement des ordonnances qu'ils émettent dans ces limites. Enfin, c'est en conformité des indications de ce décret que les mouvements de fonds sont combinés entre le Trésor central et les diverses trésoreries générales, soit directement, soit par l'intermédiaire de la Banque de France.

L'obligation de prévenir les payeurs incombe aux ordonnateurs secondaires. Ceux-ci doivent avertir les trésoriers-payeurs, par des bordereaux pério-

diques, du montant et du lieu de payement de tous les mandats individuels qu'ils délivrent Ainsi informé et mis en demeure tout à la fois, le trésorier-payeur prend ses mesures pour exécuter dans toute l'étendue de son département les payements qui lui incombent.

C'est tout d'abord à ses guichets que doivent être présentés par le créancier en personne, ou administrativement, toutes les ordonnances ou mandats qui sont payables en n'importe quel lieu de son département. Il acquitte immédiatement le montant des titres assignés sur sa caisse, après avoir préalablement rempli un certain nombre de formalités que nous indiquerons plus loin.

Quant aux ordonnances ou mandats qui sont payables en dehors du chef-lieu du département, le payeur après les avoir vérifiés (1), les revêt du « *vu bon à payer* », et les assigne sur la caisse la plus rapprochée, soit sur celle des receveurs particuliers, si le payement doit être effectué dans un chef-lieu d'arrondissement, soit sur celle des percepteurs, ou

(1) La vérification, qui doit préalablement être faite par le payeur explique pourquoi, ainsi que nous l'avons fait remarquer, les payeurs subordonnés n'ont pas autre chose à faire en payant que de constater l'identité de la partie prenante et de rechercher l'authenticité de sa signature. Les autres vérifications, qu'implique le payement d'une ordonnance, ont été faites au chef-lieu par le trésorier payeur général. L'article 356 du décret du 31 mai 1872 est formel à cet égard.

même des receveurs de l'enregistrement, des contributions indirectes, des postes, etc., lorsque ceux-ci ont des fonds libres, ou lorsque le payement doit être fait en dehors du chef-lieu d'arrondissement. L'article 354 du décret de 1862 consacre en ces termes les pouvoirs du trésorier-payeur général à cet égard : « les receveurs des finances et les percepteurs sous leurs ordres doivent faire, sur les fonds de leurs recettes, tous les payements pour lesquels leur concours est jugé nécessaire. — Les autres receveurs des revenus publics peuvent être appelés à concourir de la même manière au payement des dépenses pour le compte des payeurs. »

II. — Les payements doivent être faits au véritable créancier. Les formalités relatives à l'identité de la partie prenante sont très simples et n'ont jamais soulevé des difficultés bien sérieuses. Pour établir l'identité, le payeur demande à tout porteur d'un titre de payement, lorsqu'il se présente à la caisse pour en toucher le montant, d'établir soit par témoins, soit par des pièces constatant son identité, soit par la notoriété qu'il est bien la personne désignée dans le libellé du titre. Lorsque le créancier ne se présente pas en personne, mais par l'intermédiaire d'un mandataire, le mandataire doit être porteur d'une procu-

ration authentique dessée en minute, et donnée à une personne capable ou dûment habilitée par qui de droit.

Ces règles sur l'identité de la partie prenante sont essentielles, et le payeur ne peut en aucun cas se dispenser de leur observation. Il y a même mieux ; tandis que les ordonnateurs ont, ainsi que nous le verrons un peu plus loin, le droit de contraindre les payeurs à payer, alors que cependant toutes les justifications exigées pour établir l'existence réelle de la créance ne sont point fournies, ce droit de réquisition n'existe pas en ce qui concerne l'identité de la partie prenante. Leurs réquisitions demeureraient à cet égard sans effet, c'est ce qui résulte de l'art. 10 du décret du 31 mai 1862 : « aucun payement ne peut être effectué *qu'au véritable créancier.....* » (1).

(1) L'art. 363 du Décret de 1862 pose les règles suivantes relativement aux quittances à fournir par les parties prenantes. « ..... Les agents préposés au payement des dépenses doivent se conformer aux dispositions suivantes, en ce qui concerne les quittances à fournir par les parties prenantes : 1° la quittance est apposée sur l'extrait de l'ordonnance ou sur le mandat ; elle ne doit contenir ni restrictions, ni réserves; 2° lorsque la quittance est produite séparément, l'extrait d'ordonnance ou le mandat n'en doit pas moins être quittancé pour *ordre* et par *duplicata*, la décharge du Trésor ne pouvant être séparée de l'ordonnancement qui a ouvert le droit ; 3° toute quittance doit être datée et signée par la partie prenante, devant l'agent de la dépense, au moment même du payement; 4° si la partie prenante est illettrée, la déclaration en est faite au comptable chargé du payement qui la transcrit sur l'ordonnanc e

III. — Il faut que le créancier justifie de ses droits c'est-à-dire qu'il y a eu véritablement un service accompli au profit de l'Etat. (Même article 10 du décret.)

La vérification par le ministre des finances ou les payeurs des pièces justificatives annexées au titre de créance n'a point été admise sans difficulté dans notre droit fiscal moderne.

Les ministres ordonnateurs jugèrent au début qu'elle portait atteinte à leur indépendance vis-à-vis du ministre des Finances. C'est ainsi que vers la fin de 1821, au sein d'une commission instituée pour étudier et résoudre certaines questions de comptabilité, le ministre de la Guerre émettait la prétention « qu'en sa qualité d'ordonnateur, il devait conserver par devers lui les pièces justificatives des dépenses qu'il avait ordonnées, parce que ces pièces sont, en effet, justificatives des ordonnances qu'il a délivrées, qu'elles forment les preuves de son compte rendu au Roi et

ou le mandat, la signe et la fait signer par deux témoins présents au payement, pour toutes les sommes qui n'excèdent pas 150 francs. — Il doit être exigé une quittance authentique pour tout payement au-dessus de cette somme ; 5° lorsqu'il s'agit de payements collectifs, il peut être suppléé aux quittances individuelles par des états d'émargement dûment certifiés ; 6° en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, les quittances peuvent, comme les contrats, être passée dans la forme des actes administratifs.

aux Chambres, parce qu'il doit y trouver, au besoin, un moyen de défense contre les accusations. » Il ajoutait, en outre, que la responsabilité du ministre ordonnateur suffit pour garantir la juste application des crédits aux dépenses réelles et, vis-à-vis du ministre des Finances, d'un autre côté, les ordonnances et les quittances des parties prenantes suffisent pour établir la régularité du payement.

Mais la commission n'admit pas ces motifs plus ou moins spécieux (1). Elle n'eut pas de peine à démontrer que les payeurs ne sont pas de véritables juges quant aux pièces justificatives, « ils n'ont à vérifier, lorsqu'elles sont produites, que leurs formes antérieures déterminées par les règlements sur la matière ». Elle faisait remarquer, en outre, que les ministres ordonnateurs ont toujours par devers eux le pouvoir de conserver toutes les pièces élémentaires, toutes les minutes ou matrices des liquidations. Ils n'ont en réalité, l'obligation de produire que les pièces dont plusieurs sont déjà publiées et même imprimées, telles que les marchés et cahiers des charges des adjudications. D'autre part, les payeurs n'exigent jamais d'originaux et se contentent toujours d'expéditions.

(1) Cette commission comprenait les membres suivants : Mollien, Gaudin, duc de Gaëte, Barbé-Marbois et Allent. Son rapport porte la date du 25 février 1822.

Enfin la commission ajoutait « n'est-il pas nécessaire ou utile, que, dans la partie où ses comptes au roi et aux Chambres sont le contrôle nécessaire des comptes rendus par les ministres ordonnateurs, le ministre des finances puisse attester que les ordonnances n'ont été délivrées que pour des services constatés, que leur payement a réellement servi à consommer l'extinction d'une dette, la libération de l'Etat? N'est-ce pas donner aux Chambres la garantie qu'en aucun cas les titres de créance ne pourront être établis, altérés ou modifiés, après le payement, dans les bureaux administratifs ; que ces pièces justificatives, toujours établies d'après une liquidation antérieure au jugement définitif, seront jointes à l'ordonnance même et passeront, avec la quittance du créancier, sans division ni variation, sous les yeux du ministre et de la Cour des comptes ». Les conclusions de la commission qui, comme on le voit, se prononçait très nettement en faveur d'un contrôle du ministre des finances ou de ses subordonnés au moment du payement, furent sanctionnées par l'ordonnance célèbre du 14 septembre 1822, rendue sous l'inspiration de M. de Villèle, et dont l'article 10 est ainsi conçu : « Tout extrait d'ordonnance et tout mandat doivent, pour être payés à l'une des caisses du Trésor public, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet

est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'Etat régulièrement justifiée. » Cet article 10 de l'ordonnance de 1822 a été reproduit intégralement dans l'article 87 du décret du 31 mai 1862.

Pour prévenir l'arbitraire des payeurs, et supprimer toutes les sources de contestations qui pourraient en résulter, une nomenclature officielle spécifie la nature et le nombre des pièces justificatives par ministère et par chef de dépenses. L'article 88 du décret de 1862 dispose à cet égard : « les pièces justificatives mentionnées aux articles 85 et 87, sont déterminées, par nature de services, dans les nomenclatures arrêtées de concert entre le ministère des finances et les ministères ordonnateurs. »

Les pièces justificatives sont d'ordinaire des copies de marchés ou de conventions, des procès-verbaux d'adjudication, des états de réception des travaux, toisés, métrages, décomptes de livraisons, notes, mémoires vérifiés et réglés, etc. Parmi ces pièces justificatives, les unes servent à démontrer la régularité en droit du service fait, les autres à prouver sa sa réalité et son étendue. Leur production permet aux payeurs de constater si les sommes dont elles indiquent la dépense correspondent bien exactement aux sommes portées sur les ordonnances et les mandats. C'est surtout par leur moyen que l'on peut découvrir

les erreurs, les fausses imputations et les simulations dont les plus dangereuses prennent, on le sait le nom de mandats fictifs.

En définitive donc, le payeur ne doit effectuer le payement des ordonnances ou mandats présentés à sa caisse que sur la production des pièces justificatives. Il ne suffit pas que ces pièces soient présentées, il faut encore qu'elles soient régulières. Si elles sont irrégulières, il doit se refuser à payer. L'article 91 du décret de 1862 lui en donne le droit dans les termes suivants : « Les payeurs ne peuvent suspendre un payement assigné sur leur caisse que s'ils reconnaissent qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites ou dans les cas spécifiés au dernier paragraphe du présent article. — Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que les indications de noms, de services ou de sommes portées dans l'ordonnance ou le mandat ne sont pas d'accord avec celles qui résultent des pièces justificatives y annexées, ou lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux règlements .... » La vérification de la régularité des pièces justificatives engage donc la responsabilité des payeurs. A ce sujet, la Cour des comptes, dans son rapport public pour 1836, définissait dans les termes suivants la responsabilité qui, d'après elle, pèse sur les payeurs au sujet de la régularité des pièces justifica-

tives : « Nous n'avons pas dû borner les obligations du comptable à la simple vérification des formes extérieures des pièces destinées à lui démontrer la dette de l'État, avant la remise des fonds du trésor. Mais nous avons pensé qu'il était tenu de contrôler les calculs élémentaires de chaque liquidation, de s'assurer de l'exactitude numérique du décompte qui en exprime le résultat, et de la conformité du mandat avec les pièces constatant la réalité et la quotité de chaque créance exigible. »

En définitive donc, les payeurs ne peuvent effectuer des payements que : 1° pour un service accompli, et 2° sur la présentation de pièces justificatives établissant la réalité et l'étendue du service rendu. Telles sont les règles fondamentales de la matière.

Ces règles souffrent, toutefois exception dans deux hypothèses que nous devons signaler. 1° Tout d'abord il y a exception au principe que le payement ne peut être effectué que pour un service accompli pour les services en régie, c'est-à-dire directement gérés par l'Etat. Ces services, par leur nature même, peuvent donner lieu à des avances de fonds en vue de services à accomplir, et non encore accomplis. La règle souffre encore une exception pour les payements urgents, tels, par exemple, que les payements se référant à la solde ou à la subsistance des troupes.

Dans toutes ces hypothèses, le payement effectué en vue d'un service non encore rendu constitue non seulement une exception aux principes généraux, mais encore donne un caractère particulier aux deniers qui ont été payés. Dans les payements effectués normalement, les deniers versés par le payeur entre les mains du créancier pour un service accompli deviennent par le seul fait du payement des deniers privés (1). Au contraire, les deniers versés pour cause urgente ou à un service en régie continuent à être jusqu'à l'accomplissement véritable du service des deniers *publics*. Seulement, dès qu'ils sont sortis de la Caisse du payeur, ils cessent d'être des deniers du Trésor, et deviennent, comme on les appelle ordinairement, des deniers ministériels ou de l'ordonnateur. D'où cette conséquence importante, que ces deniers demeurant des deniers publics restent soumis à toutes les règles qui régissent les deniers publics (2).

(1) Remy. *Traité de la comptabilité publique*, p. 364.

(2) L'exception que nous signalons au texte est consacrée par l'alinéa 2 de l'article 10 du décret de 1862 qui renvoie à l'article 94 pour préciser les conditions dans lesquelles ces avances peuvent être faites. L'article 94 est ainsi conçu : « Pour faciliter l'exploitation des services administratifs régis par économie, il peut être fait aux agents spéciaux de ces services sur les ordonnances du ministre ou sur les mandats des ordonnateurs secondaires des avances dont le total ne doit pas excéder 20.000 fr., à la charge pour eux de produire au payeur, dans le délai d'un mois, les pièces justificatives. Aucune nouvelle avance ne peut, dans cette limite de 20.000 fr.

2° Quant à la règle que les payements ne peuvent être faits normalement que sur la production de pièces justificatives régulières, elle souffre exception à l'égard des dépenses faites sur fonds secrets. Il est bien évident, en effet, que par leur nature même ces dépenses ne peuvent être accompagnées de pièces justificatives qui révèleraient le but même de la dépense, qui doit rester secret. Aussi la seule garantie imposée pour cette catégorie de dépenses consiste-t-elle dans l'obligation imposée au ministre, auteur de la dépense sur fonds secrets, d'en fournir l'état annuellement au Président de la République. Les crédits alloués pour dépenses secrètes aux divers ministres sont, d'ordinaire, ordonnancées en bloc par ceux-ci au nom de l'agent comptable de leur administration centrale. Le ministre dispose ensuite de ces sommes par des ordres de payement délivrés à l'agent comptable, au profit de parties prenantes qui doivent rester inconnues.

être faite par un payeur pour un service régi par économie, qu'autant que toutes les pièces justificatives de l'avance précédente lui auraient été fournies, ou que la portion de cette avance dont il resterait à justifier aurait moins d'un mois de date. — Toutefois pour les services qui s'exécutent en Algérie ou à l'Etranger, le chiffre des avances et le délai dans lequel leur justification doit être fournie au payeur pourront excéder la limite réglementaire en vertu de dispositions spéciales, concertées entre les départements ministériels compétents, sans néanmoins que, pour l'Algérie, le montant de l'avance puisse excéder le chiffre de 35.000 fr., ni dépasser le délai de quarante-cinq jours.

Telles sont les seules exceptions au principe consacré par l'article 10, alinéa 1 du décret de 1862, que le payement d'une dépense de l'État ne peut et ne doit être effectué par les payeurs que pour un service accompli attesté par l'existence de pïèces justificatives régulières.

Mais, étant données ces règles fondamentales, une question se pose immédiatement. Que va-t-il arriver si les pièces produites au payeur ne sont pas jugées régulières par lui, soit que des doutes s'élèvent sur l'authenticité de la signature des autorités qui ont libellé le titre de payement, soit que certains chiffres de l'ordonnance ou du mandat ne concordent pas avec ceux des justifications annexes, etc. Obligatoirement en présence de ces irrégularités ou de ces insuffisances de justification, le comptable devra s'abstenir de payer, il devra fermer, au moins provisoirement, sa caisse. L'article 91 du décret de 1862 lui en donne le droit dans les termes suivants : « Les payeurs ne peuvent suspendre un payement assigné sur leur caisse que s'ils reconnaissent qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites... »

Toutefois, dans ces hypothèses, le payeur ne doit pas se borner à opposer un simple refus. Il doit donner au créancier porteur du titre la déclaration écrite de son refus, et en même temps en adresser une copie au ministre des Finances.

Dans la pratique, lorsqu'un pareil refus se produira, l'affaire n'aura pas d'autres suites. Le créancier, s'il est véritablement créancier, fera régulariser son titre par les ordonnateurs compétents, et reviendra chez le payeur qui sur le vu des pièces, cette fois régulières, s'empressera de payer. Il n'en est pas toutefois toujours ainsi. Alors si l'ordonnateur juge que le payement est indispensable, il peut requérir le payement et contraindre le payeur à déférer à sa réquisition sous les conditions suivantes spécifiées aux §§ 3 et 4 de l'article 91 du décret de 1862 « ..... si malgré cette déclaration (la déclaration du payeur qu'il ne peut payer), l'ordonnateur requiert par écrit, et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au payement, le payeur y procède sans autre délai, et il annexe à l'ordonnance ou au mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Il est tenu d'en rendre compte immédiatement au ministre des finances..... »

Les dispositions relatives aux réquisitions que les ordonnateurs peuvent adresser aux payeurs ont figuré pour la première fois dans les articles 15 et 16 de l'ordonnance du 14 septembre 1822. De là elles ont passé dans le décret de 1862 (art. 91 précité). Mais elles paraissent avoir été imaginées par Napoléon I^er^.

Sous la première République, il arrivait souvent

que les autorités locales mettaient les payeurs dans l'obligation d'acquitter des dépenses urgentes, pour lesquelles aucun crédit n'avait été prévu ou accordé. Lorsqu'un pareil fait se produisait, on disait qu'il y avait une *violation de caisse.*

L'arrêté consulaire du 15 nivôse an VIII, en supprimant les délégations sur les contributions arriérées des années précédentes, avait eu surtout pour but de supprimer cette pratique. « .:. . Considérant, disait l'arrêté, que les délégations faites à un grand nombre de fournisseurs..... occasionnent une confusion qui favorise tantôt la stagnation des fonds dans les caisses de perception, tantôt la violation de ces mêmes caisses de la part des autorités locales, dont les dispositions particulières contrarient souvent celles que le Gouvernement avait faites pour l'ensemble des services généraux..... »

En conséquence l'art. 9 de l'arrêté consulaire disposait : « il est de nouveau défendu à toute autorité civile ou militaire, à peine d'en répondre personnellement, de disposer d'aucune somme versée dans les caisses publiques, autrement qu'en vertu d'ordonnances du ministre compétent, revêtues des formes constitutionnelles ».

Peu après, l'arrêté du 18 fructidor, an VIII dont l'objet principal était de déterminer la manière dont

on règlerait les dépenses imprévues, faites dans les départements pour le service militaire, reproduisait la même défense dans son article 5. En définitive, le Consulat avait expressément et à plusieurs reprises prohibé les violations de caisse. Napoléon III suivit les mêmes règles, et eut l'occasion de les appliquer dans la circonstance suivante. Le général Marmont avait consacré en Dalmatie une somme de 317.000 fr. qui était destinée à la solde des troupes, à des travaux publics de diverses natures. Le 25 mai 1808, Napoléon écrivait de Bayonne à Mollien au sujet de cet incident qui était parvenu à sa connaissance : « ... je désire fort que vous renouveliez les ordres les plus positifs en Dalmatie pour que les payeurs ne payent rien sans ordonnances des ministres.... En Dalmatie, quand le général en chef demandera des fonds au payeur sans ordonnance, ce dernier ne doit s'y prêter que lorsque le général en chef et l'ordonnateur, dans un cas d'extrême urgence, déclarent par écrit qu'ils se rendent responsables de la somme. Cette déclaration sans laquelle le payeur refuserait de remettre aucun fonds s'appellera violation de caisse, et, sous la responsabilité du payeur, 24 heures après qu'il aura déféré à *cette réquisition*, il vous expédiera un courrier pour vous prévenir. »

Cette lettre de Napoléon est le premier document

officiel, dans lequel on trouve le mot réquisition employé pour désigner le droit de l'ordonnateur de contraindre le comptable à payer. On peut donc y trouver les origines historiques du droit de réquisition, actuellement consacré par l'article 91 du décret de 1862.

Ainsi en vertu de ce droit, la réquisition énoncée de l'ordonnateur, spécifiant qu'il y a lieu de passer outre au payement sous sa responsabilité, doit être, sans délai aucun, exécutée par le payeur. Ce payeur, après avoir procédé au payement, doit simplement annexer à l'ordonnance ou mandat sa déclaration primitive de refus et l'origine de l'acte de réquisition de l'ordonnateur.

Le droit de réquisition comporte toutefois un tempérament dans les cas prévus par le dernier alinéa de l'art. 91 du décret de 1862 : » S'il se produisait des réquisitions, dispose ce texte, qui eussent pour effet, soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y eut disponibilité de crédit chez le payeur ou justification du service fait, soit de faire effectuer un payement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, le comptable, avant d'y obtempérer, devrait en référer au ministre des Finances, qui se concerterait immédiatement avec le ministre du département auquel appartient la dépense. »

Ainsi dans un certain nombre de cas limitativement énumérés par ce texte : 1° indisponibilité de crédit ; 2° non-justification du service fait ; 3° contestation sur la validité de la quittance, le droit de réquisition ne s'exerce pas *de plano*. Le payeur n'est pas tenu d'obéir de suite à la réquisition ; il doit préalablement en référer au ministre des Finances.

Dans cette hypothèse, le droit de réquisition est donc suspendu, mais il n'est point anéanti. Le décret dispose simplement que le ministre des finances doit se concerter avec le ministre du département auquel appartient la dépense. Par suite, si celui-ci approuve la réquisition de son subordonné ou maintient la régularité de l'ordonnancement fait par lui-même, s'il déclare en un mot, prendre la responsabilité du payement, le ministre des finances et le payeur sont forcés d'obtempérer à la réquisition. Le droit de réquisition est donc toujours à la disposition des ordonnateurs. Seulement dans les hypothèses exceptionnelles prévues par l'alinéa final de l'article 91 du décret, l'exercice de ces droits est soumis à certaines formalités restrictives.

Notons seulement que dans deux cas exceptionnels, malgré qu'il y ait absence complète, ou seulement insuffisance de crédits, le payeur doit effectuer de

suite le payement sur la réquisition de l'ordonnateur secondaire, sans en référer préalablement au ministre des finances. Ces deux cas sont prévus par les articles 92 et 93 du décret de 1862 : article 92 « dans le cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministres de la Guerre et de la Marine, les mandats délivrés pour le payement de la solde peuvent être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit.— Ces mandats, comme ceux dont il est question au troisième alinéa de l'article 91, sont accompagnés de l'acte de réquisition, lequel doit être produit à la Cour des comptes ».

Article 93 « Les dispositions particulières que peut nécessiter le service des armées actives sur le pied de guerre sont déterminées par des règlements spéciaux. »

L'art. 129 du règlement du 3 avril 1869 rendu en exécution de l'art. 93 du décret de 1862 est ainsi conçu : «... cette faculté (d'émettre des mandats au delà des crédits) est également accordée pour tous les services aux ordonnateurs secondaires attachés aux armées, en raison des difficultés de communication qui peuvent exister. Dans ce cas, la réquisition de l'ordonnateur est appuyée de l'ordre motivé du commandant en chef ou de l'officier commandant sur les lieux. »

Telles sont les règles générales qui régissent le droit de réquisition reconnu un profit des ordonnateurs vis-à-vis des payeurs. Il faut seulement bien remarquer que le refus des payeurs ne se justifie qu'autant qu'il y a irrégularité ou omission dans les *pièces produites*. Le droit de contrôle du payeur ne peut s'exercer que sur ces pièces, et il ne saurait se faire juge des irrégularités qui ne seraient point révélées par elles. Il doit examiner les justifications, il ne peut apprécier les actes. Ainsi notamment il devrait payer quand bien même il trouverait ou croirait trouver que la dépense est imputée sur un exercice ou un chapitre autre que celui qui doit la supporter. Tant qu'il y a disponibilité de crédit à l'exercice ou au chapitre sur lequel une dépense est imputée, à tort ou à raison, le payeur doit acquitter cette dépense. C'est ainsi, par exemple, que toute violation de la règle de la spécialité par exercice ou par chapitre échappe à son contrôle.

Beaucoup de publicistes ont critiqué l'existence et l'utilité du droit de réquisition consacré au profit des ordonnateurs. M. Stourm, entre autres, s'exprime dans les termes suivants à cet égard : «..... Le droit de réquisition accordé à l'ordonnateur trouble irrégulièrement l'enchaînement logique des prescriptions dont nous avons jusqu'à présent poursuivi

l'exposé. Il semble irrationnel et contradictoire, en effet, de voir cet ordonnateur dont la responsabilité n'est ni précisée ni sanctionnée, et dont les actes doivent toujours subir le contrôle des comptables, mis subitement en possession d'un pouvoir aussi exorbitant que celui d'ouvrir les caisses publiques, malgré les objections de leurs gardiens naturels. Sans doute, dans certains cas, particulièrement délicats, le ministre des Finances doit être préalablement consulté. Mais ce recours, exceptionnel d'ailleurs, ne met encore en jeu qu'une responsabilité gouvernementale, très mal définie elle-même..... La seule excuse du maintien dans nos règlements, de ces dispositions arbitraires, résulte du peu de fréquence de leur mise à exécution, et, par conséquent, de la rareté des abus qu'elles entraînent. Elles n'en devraient pas moins disparaître de nos Codes règlementaires.... (1). »

(1) Stourm. Le budget, p. 506 et 507.

CHAPITRE II

PAYEMENT DES DETTES DÉPARTEMENTALES

Les payeurs des dettes départementales sont : pour le département de la Seine, le caissier payeur central du Trésor public ; et pour les autres départements, le trésorier payeur général du département.

Toutefois, les receveurs particuliers des finances et les percepteurs, ainsi que tous autres receveurs de revenus publics, peuvent être appelés à effectuer pour le compte du département les payements qu'ils recevront du trésorier payeur général l'ordre d'effectuer. Mais ces payements ne peuvent être faits valablement par eux que sur la présentation d'un mandat, revêtu du *vu bon à payer* apposé par le trésorier payeur général, et l'article 153 du décret

de 1893 indique formellement qu'en aucun cas ce visa ne doit être conditionnel.

En principe, les règles du payement des dépenses départementales se rapprochent très sensiblement des règles du payement des dettes de l'État, toujours bien entendu sous la réserve des différences de détail qu'entraine forcément la différence fondamentale entre l'État et le département.

1° Ainsi le trésorier-payeur doit avoir reçu avis des mandats émis par le préfet sur sa caisse, puisque l'article 128 dont nous avons déjà signalé la disposition en étudiant l'ordonnancement départemental impose au préfet l'obligation d'adresser chaque soir au trésorier-payeur général les bordereaux d'émission des mandats qu'il a délivrés dans la journée.

L'envoi de ces bordereaux remplace pour le trésorier-payeur général l'avis préalable de toutes les émissions d'ordonnances assignées sur sa caisse qu'il doit recevoir lorsqu'il s'agit de dettes de l'État à payer.

2° Comme pour les dettes de l'État, les payements faits pour le compte du département doivent être faits au véritable créancier. « Le trésorier-payeur général, dispose l'article 163 du décret de 1893, est tenu de prendre sous sa responsabilité les précautions nécessaires pour s'assurer de l'identité des parties

prenantes ». Pour obtenir ce résultat, le trésorier payeur n'aura qu'à prendre des mesures identiques à celles qu'il prend pour s'assurer de l'identité d'un créancier de l'Etat (1).

3° Le créancier doit justifier de ses droits : c'est là le but des nomenclatures indiquées notamment dans l'article 134 du décret de 1893 que nous avons fait connaître en étudiant l'ordonnancement départemental. Les articles 155 et 156 ajoutent à ce sujet : « avant de procéder au payement des mandats émis sur sa caisse, le trésorier-payeur général doit s'assurer sous sa responsabilité que toutes les formalités déterminées par les lois et règlements ont été observées, que toutes les justifications désignées tant par nomenclature que par l'ordonnateur sont produites et qu'il n'existe, à ce point de vue, aucune omission ou irrégularité matérielle. » Article 155. — « Le comptable doit s'assurer également que la date et l'objet de la dépense constatent une charge de l'exercice et de l'article sur lesquels on l'impute. » Article 156.

L'article 157 du même décret définit dans les termes suivants l'irrégularité matérielle : « il y a irrégularité matérielle soit lorsque les indications de noms, de services ou de sommes, portées dans le mandat, ne sont pas d'accord avec celles qui résultent des

(1) Voy. *suprà*, p. 143.

pièces justificatives y annexées, soit lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux règlements ou aux indications mêmes de l'ordonnateur, soit enfin lorsque la comparaison des divers éléments de la dépense payée ou à payer fait ressortir un double emploi (1).

En définitive nous retrouvons pour le département les deux règles fondamentales que nous avons indiquées et développées pour le payement des dettes de l'Etat, à savoir : 1° que le payement ne peut être fait que pour un service accompli, et 2° sur la présentation des pièces justificatives.

Nous retrouverons aussi les exceptions que comportent ces règles. Tout d'abord pour les services départementaux régis par économie, il peut y avoir des payements effectués pour des services non encore accomplis. C'est ce qui résulte des articles 144, 147, et 148 du décret du 12 juillet 1893.

Pour faciliter l'exécution des services départementaux régis par économie, il peut être fait aux agents spéciaux de ces services, sur mandat du préfet, des avances dont le total ne doit pas excéder 5.000 francs pour chaque agent, à la charge par lui de produire au comptable, dans le délai d'un mois, les pièces justifi-

(1) Pour les justifications à exiger par le payeur en cas de décès du créancier, voy. l'article 164 du décret de 1893, voy. aussi l'article 165 du même décret pour l'indication des formalités auxquelles est soumise la quittance.

catives. Aucune nouvelle avance ne peut, dans cette limite de 5.000 francs, être faite par le comptable départemental pour un service régi par économie, qu'autant que les pièces justificatives de l'avance précédente lui auraient été fournies ou que la portion de cette avance dont il resterait à justifier aurait moins d'un mois de date. » Art. 144.

« Les services pour lesquels des avances pourront être faites en exécution de l'article 144 ont pour objet : 1° les menues dépenses relatives aux fêtes publiques ; 2° les ateliers de travaux publics en régie sur les routes départementales ; 3° les établissements départementaux n'ayant pas un budget distinct et un comptable directement soumis à la Cour des comptes ; 4° les distributions de secours ; 5° les dépenses des enfants assistés, dans les conditions déterminées par le règlement local ; 6° les dépenses du laboratoire de chimie agricole, de la station agronomique départementale et des pépinières départementales. » Article 147.

« Il ne peut être fait d'avances à d'autres services que ceux prévus à l'article précédent, ou pour une somme supérieure à 5,000 francs, qu'en vertu d'une autorisation préalable du ministre de l'Intérieur. » Article 148.

De même que le payeur peut refuser le payement

des dépenses de l'Etat dont la justification régulière ne lui est point rapportée, etc., de même le trésorier payeur, aux termes de l'article 158 du décret de 1893 peut suspendre le payement «... dans le cas : 1° d'insuffisance de fonds appartenant au département ; 2° d'absence de crédit ou d'insuffisance du crédit ouvert au budget départemental; 3° d'opposition dûment signifiée; 4° de difficultés touchant à la validité de la quittance. — En dehors de ces cas, aucun refus de payement ne peut avoir lieu que pour cause d'omission ou d'irrégularité matérielle dans les pièces justificatives de la dépense ou à raison des difficultés résultant des constatations prescrites par l'article 156. — Les motifs de tout refus ou retard de payement doivent être énoncés dans une déclaration écrite et immédiatement délivrée par le comptable au porteur du mandat et au Préfet... »

Antérieurement au décret de 1893, la comptabilité départementale faisant en quelque sorte partie intégrante de la comptabilité de l'Etat, il en résultait nécessairement que le droit de réquisition, qui appartient aux ministres ordonnateurs pour les dépenses de l'Etat, leur appartenait aussi lorsqu'ils agissaient comme ordonnateurs des dépenses départementales. Etant données les critiques peut-être légitimes que l'existence de ce droit dans notre législation fiscale a

soulevées, on aurait très bien conçu que les rédacteurs du décret de 1863 ne l'aient point accordé au préfet, seul ordonnateur maintenant des dépenses départementales.

Ce n'est point cependant le parti auquel ils se sont arrêtés. Entre les deux solutions extrêmes, maintien absolu du droit de réquisition ou suppression totale de ce droit, ils se sont arrêtés à un parti intermédiaire.

En principe, le droit de réquisition est maintenu au profit du préfet, c'est ce qui résulte de l'alinéa 4 de l'article 158 du décret de 1893 : «.....si malgré cette déclaration (la déclaration portant refus de payer, dans le cas d'un refus de payement motivé sur une omission ou irrégularité matérielle des pièces justificatives de la dépense, ou fondé sur l'application de l'article 156, le préfet requiert, par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au payement, le trésorier-payeur général y procède sans autre délai. Le préfet est tenu de rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur des circonstances et des motifs qui ont nécessité de sa part l'application de cette mesure. Le comptable, de son côté, en donne avis au Ministre des Finances. — L'acte de réquisition demeure annexé au mandat qu'il concerne. »

Ainsi en principe le droit de réquisition existe, sous la seule garantie du contrôle du Ministre de

l'Intérieur, supérieur hiérarchique du préfet ordonnateur. Toutefois, aux termes de l'article 159, le droit accordé au préfet ne pourra jamais s'exercer quand le refus de payement du trésorier-payeur général est fondé sur l'un des motifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 158, c'est-à-dire : 1° sur une insuffisance des fonds appartenant au département ; 2° sur l'absence de crédit ou sur l'insuffisance du crédit ouvert au budget départemental ; 3° sur une opposition dûment signifiée ; 4° enfin sur des difficultés touchant à la validité de la quittance.

Ces limitations au droit de réquisition ont été la part faite par les rédacteurs du décret de 1893 aux critiques dont le droit de réquisition a fait l'objet. Le droit des ordonnateurs départementaux se distingue désormais très nettement du droit des ordonnateurs de l'État. Ceux-ci, en effet, ne sont point soumis à une limitation, et leur droit de réquisition peut toujours s'exercer d'une façon plus ou moins libre, sauf, nous l'avons vu, en ce qui concerne l'identité de la partie prenante.

CHAPITRE III

PAYEMENT DES DETTES COMMUNALES

Le payement des dettes communales régulièrement liquidées et ordonnancées est opéré par le comptable de la commune. Ce comptable varie suivant les localités. On peut dire qu'en principe c'est le percepteur qui remplit les fonctions de comptable. Toutefois dans les communes dont le revenu ordinaire excède 30.000 francs, les fonctions de comptable, peuvent être confiées, sur la demande du Conseil municipal, à un receveur municipal spécial.

Ce receveur est nommé sur une liste de trois noms présentés par le Conseil municipal, par le préfet dans les communes dont le revenu ne dépasse pas 300.000 fr., et par le président de la République sur la proposition du ministre des finances dans les

communes dont le revenu est supérieur. Si aucun des trois candidats portés sur la liste n'est agréé, le Conseil municipal est tenu de faire de nouvelles présentations.

En principe, le receveur municipal doit payer les ordonnances qui lui sont présentées. Les règles posées plus haut à propos du département et de l'État se retrouvent ici.

Ainsi le comptable doit s'assurer de l'identité de la partie prenante. Les pièces justificatives de la dépense doivent lui être présentées. Enfin l'art. 520 du décret du 31 mai 1862 spécifie dans les termes suivants les cas dans lesquels il est fondé à refuser le payement. « Les receveurs municipaux ne peuvent se refuser à acquitter les mandats ou ordonnances, ni en retarder le payement que dans les seuls cas où la somme ordonnancée ne porterait pas sur un crédit ouvert ou l'excèderait, — où les pièces produites seraient insuffisantes ou irrégulières ; — ou il y aurait eu opposition, dûment signifiée, contre le payement réclamé, entre les mains du comptable. Tout refus, tout retard doit être motivé dans une déclaration immédiatement délivrée par le receveur au porteur du mandat, lequel se retire devant le maire, pour que celui-ci avise aux mesures à prendre ou à provoquer. — Tout receveur qui aurait indûment refusé

ou retardé un payement régulier, ou qui n'aurait pas délivré au porteur du mandat la déclaration motivée de son refus, est responsable des dommages qui pourraient en résulter, et encourt, en outre, selon la gravité des cas, la perte de son emploi.

Les quittances délivrées par le receveur municipal ne doivent contenir ni restrictions, ni réserves. Au-dessous de 150 fr. si la partie prenante, ne sait signer, la quittance peut être donnée en présence de deux témoins qui signent pour elle. Au-dessus de 150 fr. il faut une quittance notariée.

CHAPITRE IV

PAYEMENT DES DÉPENSES DES BUREAUX DE BIENFAISANCE

En principe, les règles sont les mêmes que pour la commune, conformément au principe général que nous avons posé plus haut. L'instruction générale du 21 juin 1859, dans son article 1542, contient l'indication détaillée des pièces justificatives qui doivent être produites et peuvent être exigées.

Lorsque les revenus du bureau de bienfaisance n'excèdent pas 30.000 fr. la gestion financière du bureau est confiée de droit au receveur municipal (art. 558 du décret de 1862) lorsque la localité en comporte un (1). Dans le cas contraire, la gestion est confiée au percepteur.

(1) V *suprà*, p. 170.

Enfin l'article 559 du décret de 1862 dispose que lorsque les recettes de l'hospice réunies à celles du bureau de bienfaisance excèdent 30.000 fr., la gestion peut en être confiée à un receveur spécial. Il en est de même lorsque les revenus du bureau de bienfaisance seul dépassent cette somme. Les receveurs spéciaux sont nommés par les préfets sur la présentation des Commissions administratives. Sur le refus du préfet de nommer les candidats présentés, les Commissions administratives sont tenues d'en présenter d'autres. Loi du 21 mai 1873, art. 6).

En principe, le receveur du bureau de bienfaisance, quel qu'il soit, doit acquitter le mandat qui lui est régulièrement présenté. Il ne peut s'y refuser que dans les cas prévus par l'article 520 du décret de 1862 que nous avons cité en nous occupant du payement des dettes de la commune (1).

Notons seulement ce point essentiel que les ordonnateurs des bureaux de bienfaisance n'ont pas, vis-à-vis des comptables, le droit de réquisition. Telle est la solution formelle qui résulte de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 février 1870.

Sur le refus du comptable du bureau de bienfaisance de payer, l'ordonnateur n'a donc que le droit

(1) V. *suprà*, p. 171.

de référer au ministre de l'Intérieur, qui s'il le juge convenable, pourra exercer le droit de réquisition.

Les quittances sont soumises aux mêmes règles que pour le payement des dettes de la commune. Toutefois les quittances données pour secours aux indigents sont exemptes du timbre de quittance (Lois du 13 brumaire an VII, art. 16, et du 23 août 1823 art. 20).

CHAPITRE V

PAYEMENT DES DÉPENSES DES HOSPICES ET HOPITAUX

Mêmes règles que pour les bureaux de bienfaisance. Ainsi le receveur des hôpitaux est tantôt le receveur municipal, tantôt un receveur spécial suivant que les revenus de l'hospice sont ou non inférieurs à 30.000 fr. (art. 156 de la loi municipale du 5 août 1884, art. 159 du décret du 31 mai 1862).

Les ordonnateurs des hospices et hôpitaux n'ont pas non plus le droit de réquisition (circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 février 1870). A tous autres égards également les règles applicables en ces matières aux bureaux de bienfaisance sont également applicables aux hospices et hôpitaux.

CHAPITRE VI

PAYEMENT DES DÉPENSES DES FABRIQUES ET CONSISTOIRES

Le trésorier-marguillier est en principe comptable de la fabrique, aux termes de l'article 5 du décret du 27 mars 1893. En cas de refus du trésorier, les fonctions de comptable peuvent être confiées par le Conseil de fabrique à une personne désignée en dehors du Conseil et qui prend le titre de receveur spécial de la fabrique (1). A défaut du trésorier-marguillier et d'un receveur spécial, les fonctions de comptable de la fabrique sont remplies par le percepteur de la réunion dans laquelle est située l'église paroissiale, et, dans les villes divisées en plusieurs arrondis-

(1) Le même receveur spécial ne peut gérer les services de fabriques appartenant à des cantons différents.

sements de perception, par le percepteur désigné par le ministre des Finances (1).

Il peut donc y avoir trois comptables différents et ils ne sont pas soumis absolument aux mêmes règles. Ils ont des obligations communes, et chacun d'eux en a aussi de particulières. D'abord le comptable, quel qu'il soit, est assujetti à l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, et chargé en conséquence de veiller à la conservation des biens des fabriques, de renouveler les baux, les inscriptions hypothécaires, d'interrompre les prescriptions, de faire les poursuites, le tout sous sa responsabilité. Il est ensuite soumis à l'hypothèque légale de l'article 2121, qui frappe tous les biens immeubles du comptable, présents et à venir. Seulement, pour faciliter le recrutement des comptables, le décret de 1893 décide que l'inscription de cette hypothèque n'aura lieu qu'en vertu d'une décision du juge des comptes et quand le comptable sera constitué en débet, déficit ou condamné à l'amende pour retard dans la production de son compte.

Le trésorier, s'il remplit les fonctions de comptable, est dispensé du cautionnement, son service est

(1) Le Conseil peut d'ailleurs retirer la gestion en fin d'année au percepteur ou au receveur spécial pour la confier au trésorier-marguillier.

d'ailleurs gratuit. Il échappe à l'incompatibilité qui existe entre la qualité de comptable et certaines professions. Il prête le serment professionnel devant le conseil de fabrique.

Le receveur spécial nommé par le Conseil, au refus du trésorier-marguillier, prête serment, est astreint à un cautionnement égal à trois fois les émoluments que toucherait le percepteur, peut être rétribué, échappe à l'incompatibilité que nous venons d'indiquer.

Le trésorier et le receveur spécial peuvent être relevés de leur fonction par le conseil ou le ministre en cas de faillite ou liquidation judiciaire ; ils peuvent l'être par le ministre en cas de condamnation à une peine afflictive et infamante, ou à la prison pour certains délits ; en cas de destitution s'ils sont officiers ministériels.

En l'absence de trésorier et de receveur spécial, et sur un état qui doit lui être fourni chaque année par l'évêque, le préfet assure la remise aux percepteurs du service des fabriques qui n'ont pas désigné d'autre comptable. Le percepteur est dispensé du serment, il touche des émoluments calculés d'après un tarif décroissant sur le chiffre des recettes ; il fournit un cautionnement égal au triple de ses émoluments, sauf dispense si cette somme n'atteint pas

mille francs. En tout cas, le cautionnement qu'il a fourni en qualité de comptable des deniers de l'État, des communes et des établissements de bienfaisance répond subsidiairement de sa gestion des deniers de fabrique.

Dans le cas où le comptable est un receveur spécial ou le percepteur, nous voyons fonctionner, dans l'intérêt des créanciers de la fabrique, un système de *régie de dépenses*. « Le marguillier-trésorier peut être alors chargé, à titre de régisseur et à charge de rapporter dans le mois au comptable de la fabrique les acquits des créanciers réels et les pièces justificatives, de payer, au moyen d'avances mises à sa disposition sur mandat de payement du président du bureau, les menues dépenses de la célébration du culte. La quotité de ces avances et la liste des menues dépenses seront arrêtées par les règlements prévus à l'article 29 ci-après. Dans ce cas, le marguillier-trésorier peut également être chargé, comme intermédiaire, de payer sur émargements les traitements et salaires des vicaires, prêtres attachés, officiers et serviteurs de l'église. » (Article 4, décret 27 mars 1893).

Les pièces justificatives à fournir au comptable ont été énumérées dans l'instruction ministérielle du 15 décembre 1893. Le formalisme ordinaire a été

simplifié autant que possible, comme l'a fait remarquer M. Marie : notamment les mémoires de travaux et fournitures peuvent être suppléés par des quittances explicatives des fournisseurs lesquelles sont passibles uniquement du timbre de dix centimes (1).

Les comptes des comptables des fabriques sont jugés et assurés par les Conseils de Préfecture ou par la Cour des comptes, selon les distinctions applicables aux comptes des établissements de bienfaisance En cas de retard dans la présentation des comptes, il peut être pourvu à leur reddition par l'institution de commis d'office nommés par le préfet, mais seulement après que le retard a donné lieu à condamnation à l'amende par le juge des comptes.

(1) J. Marie, article précité, p. 212.

VII

PAYEMENT DES DÉPENSES DES SYNDICATS AUTORISÉS

Les associations autorisées peuvent remettre la gestion de leurs fonds soit à un agent ou trésorier spécial, soit au percepteur de l'une des communes de la situation des lieux.

Si l'association fait choix d'un receveur spécial, il est désigné par elle et doit être agréé par le préfet. Si au contraire la gestion est confiée à un percepteur, il est nommé par le préfet sur la proposition du syndicat, le trésorier-payeur général entendu.

Tous les comptables des associations syndicales autorisées, qu'ils soient ou non percepteurs, sont sous la surveillance du receveur des finances, comme les comptables des communes.

D'une façon générale toutes les règles de la comp-

tabilité communale s'appliquent aux agents comptables des syndicats comme elles s'appliquent aux directeurs ; elles soumettent également la liquidation, l'ordonnancement, la gestion et les comptes (1).

(1) V. art. 63 du décret du 9 mars 1894.

Vu : le Président de la thèse
J. MARIE

Vu : le Doyen
E. VILLEY

Vu et permis d'imprimer
Le recteur de l'Académie de Caen
E. ZÉVORT

BIBLIOGRAPHIE

D'Audiffret. — Système financier de la France.

Audibert. — La responsabilité des comptables en matière de dépenses publiques, 1887.

Benoigrat. — Manuel de finances et de comptabilité financière, 1884.

Blanche. — Dictionnaire général d'administration.

Block. — Dictionnaire de l'administration française, 1892.

Calmon — Histoire des finances de la Monarchie de Juillet.

Chantereau. — Discours de rentrée à la Cour des Comptes, 1892.

Chardon. — Du rôle et des attributions de la Cour des Comptes, 1885.

Clamageran. — Histoire de l'impôt en France, 1867-1876.

Clergier. — Etude sur la comptabilité publique en France, 1877.

Couder. — La comptabilité publique en France, 1888.

Ducrocq. — Droit administratif.

Filippini. — Traité pratique du budget départemental, 1885.

Flayelle. — Du budget départemental, 1884.

Hauriou. — Droit administratif, 1893.

Garnier. — Traité des finances, 1882.

Goussard. — De la Cour des Comptes dans le Gouvernement représentatif et des rapports qui doivent exister entre cette juridiction et les Chambres.

Laujalley. — Recueil des modifications au Décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

P. Leroy-Beaulieu. Traité de la Science des Finances.

Marcé. — La comptabilité publique pendant la Révolution 1893.

Etude sur les comptabilités occultes. 1887.

J. Marie. — Droit administratif

De l'administration départementale.

La comptabilité des fabriques et le concordat, Revue du droit public et de la Science politique de septembre-octobre 1894.

Marquès di Braga. — Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics 1890.

Marquès di Braga et Tissier. — Comptabilité des fabriques 1893.

Marcillac (de).— Le caissier payeur central du Trésor public.

Masson (attribué à).—De la comptabilité des dépenses publiques 1822.

Moncloux (de). — La comptabilité publique en France, 1840.

Noël. — Étude sur la gestion financière en France de 1871-1884.

Règlement sur la comptabilité départementale (Décret du 12 juillet 1893).

Rémy. — Traité de la comptabilité publique 1894.

Saint-Paul. — Le Trésor public 1875.

Say. — Dictionnaire des Finances.

Stourm. — Le budget. 2e édit. 1891.

Histoire des finances de l'ancien Régime et de la Révolution.

Swarts (de).— Traité de la comptabilité occulte.

Thorlet. — Régime financier des communes.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 5

TITRE I. — Liquidation et ordonnancement 9

CHAPITRE I. — Analyse et distinction de l'ordonnancement et du payement 9

CHAPITRE II. — Ordonnancement et liquidation dans l'Etat. 21

Section I. — Liquidation. 21

§ 1. — Qui opère la liquidation ?. . . . 25

§ 2. — Comment se fait-elle ?. 25

§ 3. — Délais dans lesquels elle peut avoir lieu 26

Section II. — Ordonnancement proprement dit. 54

§ 1. — Les crédits ne doivent pas être dépassés 57

§ 2. — Les crédits doivent être exactement appliqués aux dépenses pour lesquelles ils ont été votés. 74

Section III. — Contrôle des ordonnateurs de l'Etat 96

§ 1. — Contrôle exercé directement par le ministre 96

§ 2. — Contrôle exercé par le ministre des finances 99
§ 3. — Contrôle exercé par les payeurs . 102
§ 4. — Contrôle parlementaire et contrôle de la Cour des Comptes. 105

Chapitre III. — Liquidation et ordonnancement dans le département 113

Chapitre IV. — Liquidation et ordonnancement dans la commune. 119

Chapitre V. — Liquidation et ordonnancement dans le bureau de bienfaisance. 128

Chapitre VI. — Liquidation et ordonnancement dans les hospices et hôpitaux 131

Chapitre VII. — Liquidation et ordonnancement dans les fabriques et consistoires 133

Chapitre VIII. — Liquidation et ordonnancement dans les associations syndicales autorisées . . 146

TITRE II. — Payement. 139

Chapitre I. — Payement des dépenses de l'Etat . . 139

Chapitre II. — Payement des dépenses départementales 162

Chapitre III. — Payement des dépenses communales 170

Chapitre IV. — Payement des dépenses des bureaux de bienfaisance 173

Chapitre V. — Payement des dépenses des hospices et hôpitaux 176

Chapitre VI. — Payement des dépenses des fabriques et consistoires. 177

Chapitre VII. — Payement des dépenses des associations syndicales autorisées 182

Bibliographie 185

Paris. — Henri JOUVE, rue Racine, 15.

PARIS. — HENRI JOUVE, ÉDITEUR, 15, RUE RACINE.